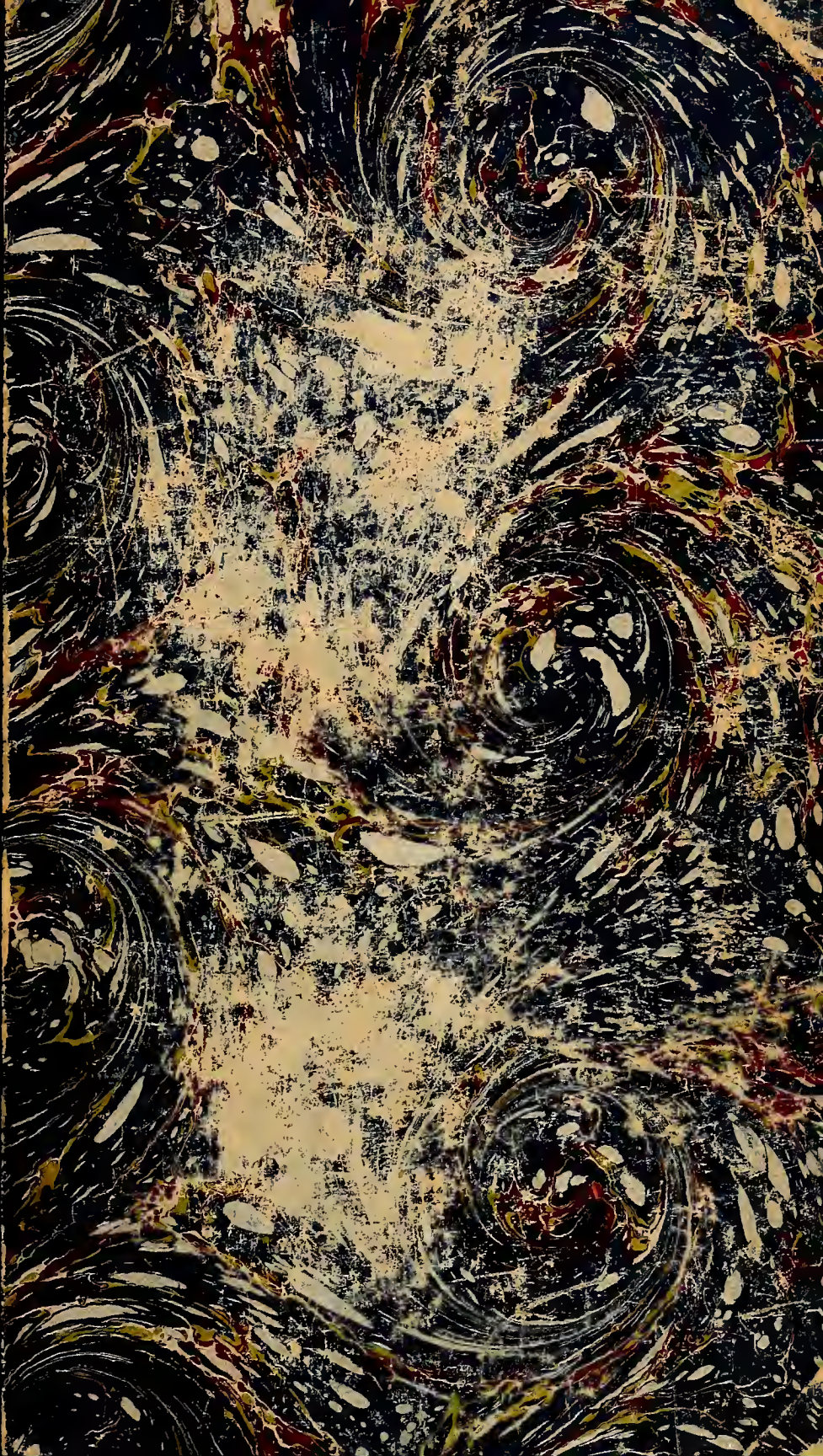

JL2618
.H7
1890
v.1
v.2

THE LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF
NORTH CAROLINA

ENDOWED BY THE
DIALECTIC AND PHILANTHROPIC
SOCIETIES

JL2618
.H7
1890
+.1

UNIVERSITY OF N. C. AT CHAPEL HILL
00013154454

Digitized by the Internet Archive
in 2013

http://archive.org/details/laconstitucinant01hune

Carlos Neto y Paz

OBRAS

DE

DON JORGE HUNEEUS

MICROFILMED BY THE UNC
LIBRARY PHOTOGRAPHIC SERVICE

JL 2618
.H7
1890
t.1

OBRAS

DE

DON JORGE HUNEEUS

Abogado, Profesor de Derecho Público
y Administrativo y de Derecho Constitucional Comparado, en la Universidad de Chile,
Miembro Académico y ex-Rector de la misma,
ex-Relator de la Corte Suprema de Justicia, ex-Juez Letrado
en lo Civil de Santiago, Miembro de la Comisión Redactora del Código de Enjuiciamiento,
Miembro de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Consejero de Instrucción
Pública, Individuo correspondiente de la Real Academia Española,
Oficial de Academia del Ministerio de Instrucción Pública de Francia, Caballero de la Orden
de la Corona de Hierro y Comendador con la Estrella
de la Orden de S. M. Francisco José,
Ministro Plenipotenciario *ad-hoc* ante el Representante de este Soberano,
ex-Ministro de Estado en los Departamentos de Justicia, Culto é Instrucción Pública
y Relaciones Exteriores, Presidente de la Cámara de Diputados,
Senador de la República por la provincia
de Atacama, etc., etc.

EDICIÓN NACIONAL

ORDENADA POR EL SUPREMO GOBIERNO

TOMO PRIMERO

LA CONSTITUCIÓN ANTE EL CONGRESO

PRIMERA PARTE.—Artículos 1 á 49 (1 á 58)

SEGUNDA EDICIÓN

SANTIAGO DE CHILE
IMPRENTA CERVANTES
BANDERA, NÚM. 73

1890

UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA
LIBRARY
AT CHAPEL HILL

Collated By Collection Development

ANTECEDENTES OFICIALES

DE ESTA PUBLICACIÓN

CONSEJO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Del acta de la sesión ordinaria de 27 de Mayo de 1889

Fué presidida por el señor Ministro de Justicia é Instrucción Pública, y asistieron: el señor Rector interino, don José Joaquín Aguirre y los Consejeros: Asta Buruaga, Barceló, Espejo, Hurtado, Letelier, Montt, Prado, Puga Borne y el Pro-Secretario.

En seguida el señor Ministro dijo: que, en atención á los relevantes servicios prestados por el señor don Jorge Huneeus, en su calidad de profesor del Instituto, de profesor y miembro académico de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, de individuo del Consejo, de Ministro de Instrucción Pública y de Rector de la Universidad, creía justo que la Corporación contribuyera por su parte á honrar la memoria de este adalid de la noble causa de la educación.

Con este objeto, el señor Ministro formuló las siguientes indicaciones:

I. Colocar en la Sala principal del Consejo, y al lado de las efigies de las personas beneméritas de la Universidad, un retrato al óleo del señor Huneeus;

II. Solicitar que se haga con fondos nacionales una edición de sus obras; y

III. Dirigir á la señora viuda y familia del señor Huneeus una carta de pésame en nombre del Consejo.

El señor Rector Aguirre agregó que él también habíase determinado á presentar al Consejo algunas ideas con el propósito aludido; pero ya que el señor Ministro se había adelantado en ello, interpretando felizmente los deseos que parecían dominar en la Corporación, se congratulaba en aceptar lo propuesto, con tanta mayor razón cuanto que la palabra del señor Ministro representaba la del Supremo Gobierno.

Todos los señores Consejeros presentes adhirieron á las indicaciones del señor Ministro, que quedaron, por tanto, aprobadas.

J. Joaquín Aguirre.

Adolfo Valderrama,
Secretario General de la Universidad

Universidad de Chile.

NÚM. 51

Santiago, á 7 de Mayo de 1890.

El Consejo de Instrucción Pública, deseoso de llevar cuanto antes á debido efecto la publicación de las Obras del señor don Jorge Huneeus, benemérito Rector de esta Universidad, acordó, en sesión de 28 del mes próximo pasado, comisionar á VV., que están en posesión de todos los elementos necesarios, para que se encarguen del trabajo aludido, en la inteligencia de que, de los dos mil ejemplares que se impriman, mil doscientos corresponderán á los herederos del Autor.

Seguro de que VV. querrán aprovechar esta circunstancia propicia, no sólo para honrar una vez más la Memoria del ilustre Padre de VV., sino también para el progreso de la Literatura patria, cúmpleme transmitirles el acuerdo de mi referencia y ofrecerme de VV. muy obsecuente servidor.

J. Joaquín Aguirre.

Roberto Pinto,
Pro-Secretario.

A los señores don Jorge, don Roberto y don Antonio Huneeus.

Santiago, á 14 de Mayo de 1890.

Señor Rector:

Tenemos la honra de acusar á V. recibo de su atenta comunicación de fecha 7 del corriente, por la cual V. tiene á bien comunicarnos que el Consejo de Instrucción Pública acordó, en sesión de 28 del mes próximo pasado, encomendar á los infrascritos el trabajo de la publicación oficial de las Obras de nuestro respetado y amadísimo Padre, el benemérito ex-Rector de la Universidad don Jorge Hunecus, edición que el Consejo de Instrucción Pública ha tenido á bien solicitar en homenaje á la Memoria de un ilustre muerto y servidor suyo y en prenda de estímulo á las Letras patrias.

Al contestar la atenta nota de V., creemos excusado prevenir á V. que aceptamos la comisión con que nos honra el Consejo de Instrucción Pública, con un reconocimiento cuya magnitud no podrá compararse sino al celo, al esmero y á la prontitud con que sagradamente nos prometemos cumplirla.

Al efecto, veríamos con satisfacción que á la mayor brevedad posible, se dignara V. impartir las órdenes del caso á fin de que el Minisnisterio respectivo admita como representante nuestro, debida y ampliamente autorizado por los dos últimos infrascritos para todas las diligencias de esta comisión, á nuestro hermano don Jorge Huneeus, que firma esta nota el primero.

De esta suerte se facilitará para nosotros el pronto desempeño de esta comisión tan triste como grata, para cuyo honroso cumplimiento están dispuestos los infrascritos á postergar todo género de ocupaciones ó tareas voluntarias, manifestando así nuestra sincera gratitud al Consejo de Instrucción Pública, ya que, en los estrechos límites de la vida humana no podría caber en manera alguna la manifestación de todo el infinito reconocimiento y toda la excepcional ternura que nos inspira é inspirará siempre la Memoria de nuestro Padre, superior y altísima, para nosotros, sobre todas las cosas de la tierra.

Dios guarde á V.—JORGE HUNEEUS.—ROBERTO HUNEEUS.—ANTONIO HUNEEUS.

Al señor Rector de la Universidad de Chile, don José Joaquín Aguirre.

CONSEJO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

SESIÓN ORDINARIA DEL 2 DE JUNIO DE 1890

Santiago, á 16 de Marzo de 1890.

Hoy se decretó lo que sigue:

"Núm. 1,421.—Visto el oficio que precede, decreto:

"1.° Comisiónase á don Jorge, á don Roberto y á don Antonio Huneeus para que lleven á efecto la publicación de las Obras del ex-Rector de la Universidad, don Jorge Huneeus.

"2.° La Tesorería fiscal de Santiago entregará á don Jorge Huneeus la cantidad consignada en el ítem 6 de la partida 27 del presupuesto de Instrucción Pública, con ese objeto.

"Refréndese, tómese razón y comuníquese.—BALMACEDA.—*Luis Rodríguez Velasco.*"

Lo transcribo á V. en contestación á su oficio número 47.

Dios guarde á V.

DOMINGO AMUNÁTEGUI.

Al señor Rector de la Universidad (1).

(1) Publicado con las modificaciones hechas por el Supremo decreto número 1,536, de fecha 31 de Mayo del mismo año.

PROGRAMA DE ESTA PUBLICACIÓN

Las Obras del señor don Jorge Huneeus, se caracterizan por su unidad, en razón de que su Autor consagró casi invariablemente sus labores y estudios científicos á una especialidad determinada del Derecho Público. Sus dos libros *La Constitución ante el Congreso*, y los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado*, componen en realidad un solo cuerpo de doctrina y un solo trabajo mental, de que es parte sustantiva el primero de estos libros y parte referencial el segundo.

La tendencia dictáctica es otro rasgo principal de los escritos del señor don Jorge Huneeus.

En atención á esas dos circunstancias hemos clasificado esos escritos para su publicación completa. Los tres primeros volúmenes de estas Obras, comprenden los trabajos propiamente constitucionales del Autor; y hemos reservado para un cuarto volumen la agrupación de sus demás escritos de interés público. Entre éstos últimos hay piezas de carácter parlamentario, profesional é histórico.

Hemos incorporado en ese cuarto volumen algunas páginas de interés didáctico, análogas por naturaleza á otras que se insertan, sin embargo, en *La Constitución ante el Congreso*. Esa disposición obedece al propósito de consultar mejor el fin docente que nos parece principal en estas Obras. En efecto, habiéndose alterado recientemente el programa de la Asignatura de Derecho Constitucional, á cuyo servicio están principalmente dedicadas estas Obras, hemos creído más regular el componer tres primeros volúmenes solamente de materias relativas al actual programa de esa disciplina universitaria, programa que se publi-

ca en la *Lección Preliminar*. Por ese motivo, las páginas aludidas, cuyo asunto correspondió alguna vez á la Cátedra que desempeñaba el Autor, han encontrado ahora su colocación más ordenada en el volumen cuarto de sus Obras, juntamente con los escritos de variado carácter que forman la parte Miscelánea de esta publicación.

Los Editores

ADVERTENCIA

SOBRE LAS AGREGACIONES HECHAS Á LA PRIMERA EDICIÓN

DE

LA CONSTITUCIÓN ANTE EL CONGRESO

Honrados por el Supremo Gobierno con el gratísimo comctido de llevar á efecto la publicación de las Obras de nuestro inolvidable Padre, hemos conservado íntegro y auténtico, sin la alteración más leve, el texto de *La Constitución ante el Congreso.*

No obstante, hemos debido salvar, en notas adicionales, cierta caducidad que los diez años corridos desde su primera publicación (1879) venían infiriendo á algunas de sus páginas y referencias. Esas notas reproducen fielmente las reformas verificadas durante esos años en nuestra Constitución y en sus Leyes complementarias. Suele aún apuntarse en dichas notas relación sucinta de los antecedentes que pueden afectar á la inteligencia y aplicación de los preceptos constitucionales; pero sólo hemos insertado aquellos raros precedentes que, á su carácter de hechos autorizados, agregan el mérito de la novedad ó el prestigio de su fundamento.

Buena parte de las notas con que se publica esta edición ha sido escrita por el Autor mismo al margen de un ejemplar especial de su Obra. Las que por necesidad hemos debido agregar, van acusando explícitamente su diferente procedencia.

La alteración introducida en la numeración de los artículos constitucionales, nos ha obligado á intercalar al lado de cada cita, excluídas sola-

mente las históricas, el nuevo número de orden que al artículo citado corresponde. A riesgo de incurrir en una medida engorrosa, hemos querido, ante todo, facilitar y precisar el examen de las referencias.

Se publican aún con estas páginas algunos documentos de interés docente. Uno de ellos es la *Reseña histórica de la Constitución de 1833*, pieza escrita por el Autor en Abril de 1887, á solicitud especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, á quien la pedía el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América para exhibirla en la celebración del primer Centenario Constitucional de aquella República; otro de ellos, es un estudio del Autor relativo á las facultades del Congreso reunido en las sesiones extraordinarias á que se refiere el actual artículo 159 de la Constitución; y es el otro una Lección preliminar que hemos redactado en las condiciones expresadas en la nota que la acompaña. También incluímos entre los anexos de esta Obra, algunas páginas en que se agrupan observaciones y juicios del Autor relativos á la Ley electoral de 1884. Ese artículo, ó más propiamente, esa colección de pensamientos, no lleva, en manera alguna, la pretensión de comentar, ni siquiera la de apreciar de un modo completo la Ley cuyo plan y cuyo texto le sirven ocasionalmente de programa; su materia son ciertas generalidades de legislación electoral que asumen utilidad permanente, según lo expresamos en la nota que la precede, nota que enuncia asimismo los meritorios documentos que son base casi textual de ese artículo, en fe de lo cual damos aquí público testimonio de agradecimiento á sus autores.

En los dos capítulos que agregamos á esta Obra, no adoptamos sino principios é ideas de autenticidad estricta y segura, á objeto de excluir, como esmeradamente se ha excluído de la publicación entera, toda conclusión, todo concepto que no constare haber merecido la aceptación y el patrocinio definitivos del Autor.

Los Editores

LA CONSTITUCIÓN ANTE EL CONGRESO

Ó SEA

COMENTARIO POSITIVO

DE LA CONSTITUCIÓN CHILENA

PREFACIO DE LA PRIMERA EDICIÓN

OBJETO Y TÍTULO DE ESTE LIBRO

Desde que tenemos el honor de desempeñar en la Sección Universitaria del Instituto Nacional la cátedra de Derecho Público y Administrativo, que nos fué conferida por decreto de 26 de Febrero de 1861, hemos procurado dar á la enseñanza del Derecho Constitucional una tendencia positiva que, sin descuidar la teoría, hiciera conocer á nuestros alumnos la Constitución de Chile en un sentido eminentemente práctico.

Los comentarios escritos antes de aquella fecha por la pluma magistral del señor don José Victorino Lastarria y por nuestro distinguido y malogrado amigo Juan Manuel Carrasco Albano, son, en su mayor parte, un estudio teórico crítico de aquel Código. Hemos creído, en consecuencia, que convendría emprender un trabajo que tuviera un carácter diferente y más apropiado al método de enseñanza que nos ha servido de guía en el profesorado.

Con tal propósito, hemos condensado en esta obra las

notas y apuntes que, desde largos años, venimos extractando de los *Boletines de Sesiones* de nuestras Cámaras, en todo aquello que se refieren á las discusiones habidas con motivo de la inteligencia y aplicación de los preceptos contenidos en nuestra Ley Fundamental, procurando clasificarlas de una manera precisa y metódica, que dé á conocer cuáles han sido las cuestiones debatidas, cuáles las opiniones emitidas acerca de ellas y cuáles las soluciones que han prevalecido.

Aunque nuestro objeto principal ha sido el de un modesto expositor y compilador de los debates parlamentarios relativos á la Constitución que nos rige, nos permitimos emitir también nuestra opinión personal en cada caso; entramos en el campo de la teoría, cuando ello es menester; comparamos con las nuevas las antiguas disposiciones constitucionales que han sido ya corregidas ó alteradas, é indicamos todavía algunas de las reformas que, á juicio nuestro, convendría introducir en nuestro Código Político.

De los objetos precedentes, es el primero el que domina en nuestro trabajo, y es él, por consiguiente, el que nos ha decidido á bautizarlo con el título de *La Constitución ante el Congreso.* Nos lisonjeamos con la esperanza de que nuestro libro evitará á los hombres públicos y á los estudiantes de nuestro país la molestia de registrar en cada uno de los casos dudosos que diariamente ocurren, los ya harto voluminosos boletines oficiales de sesiones del Congreso Nacional, que no es siempre fácil tener á la mano, siéndolo aun menos procurarse publicaciones tan escasas como el *Semanario de Santiago* y *El Progreso*, que dieron á luz, aquélla las sesiones de 1842 y ésta las de 1843, 1844 y 1845.

Habiendo sido narrado el origen histórico de la Constitución de 1833 por el señor Lastarria en la Introducción que precede á sus Comentarios, no hemos caído en la mala tentación de reproducir lo que indudablemente desmerecería repetido por nosotros.

Bástenos observar que comentamos la Constitución tal cual hoy existe, como se mandó publicar por decreto Supremo de 1.º de Diciembre de 1874, después de la revisión que de ella nos cupo la honra de hacer, por comisión del Congreso, en unión con los señores Senadores don Alejandro Reyes y don Manuel Irarrázaval y de nuestro colega de Diputación el señor don Isidoro Errázuriz, á fin de ponerla en armonía con la Ley de reforma de 8 de Agosto de 1871, con la de 25 de Septiembre de 1873, con las dos de 13 de Agosto de 1874 y con la de 24 de Octubre del mismo año.

Este volumen comprende nuestros estudios sobre los artículos 1.º á 58 y 165 á 168 de la Constitución (1). Un segundo completará el trabajo, extendiéndolo á los restantes, cuando otras ocupaciones menos premiosas nos lo permitan. Además de los elementos que tenemos ya preparados, esperamos poder contar para ello, como hemos contado para la parte que hoy ofrecemos al pú-

(1) Tal era el contenido de esta parte de la Obra en la primera edición. Eliminada ya la consideración de actualidad qne aconsejaba esa colocación de los estudios referentes á los antiguos artículos 165 á 168, se ha creído conveniente transponerlos, publicándolos ahora en el orden que la Constitución les señala.

Juzgamos también que es este el punto más adecuado para la inclusión de la *Lección Preliminar* y de la *Reseña Histórica de la Constitución*, documentos cuyos motivos y cuyos antecedentes se explican en una de las notas que preceden. *(Nota de los Editores).*

blico, con el auxilio entusiasta de nuestro distinguido ex alumno señor don José Luis Claro Solar, á quien nos hacemos un deber en dar las gracias por la cooperación inteligente con que ha tenido á bien favorecernos.

JORGE HUNEEUS

Santiago, á 20 de Enero de 1879.

LECCIÓN PRELIMINAR

AL ESTUDIO DEL

DERECHO CONSTITUCIONAL POSITIVO Y COMPARADO [1]

(Redactada con sujeción estricta al método é ideas del profesor del ramo don Jorge Huneeus)

SUMARIO.—1. Acepción de la palabra *Derecho*.—2. Clasificaciones del Derecho.—3. Clasificaciones del Derecho Público.—4. Determinación del Derecho Constitucional.—5. Clasificación del Derecho Constitucional.—6. Origen de la Sociedad.—7. Origen y organización del Poder Público.—8. Derechos políticos.—9. Nación ó Estado: sus elementos constitutivos.—10. Del Gobierno.—11. Separación de los Poderes.—12. Formas de Gobierno.—13. Centralización gubernativa.—14. Diferencias sustanciales entre las Constituciones de 1828 y de 1833.—15. Enunciación de las reformas introducidas en la Constitución de 1833.—16. Programa de la Asignatura de Derecho Constitucional Positivo y Comparado.

1. ACEPCIÓN DE LA PALABRA "DERECHO."—La palabra *Derecho* tiene varios significados. Ya significa la justicia absoluta, ó las acciones que la justicia absoluta permite ejecutar; ya el con-

(1) Hemos dado forma á esta Lección Preliminar, estimulados por la capital importancia de la materia y por la autenticidad y excelencia de las fuentes que nos han inspirado su redacción. En efecto, hemos podido disponer de cinco breves capítulos inéditos, escritos por el Autor en Abril de 1878 á modo de Introducción al estudio del Derecho Administrativo, entonces de su Asignatura. Esos artículos, bien que no tanto los dos últimos, que se titu-

junto de Leyes que rigen en una Nación ó sobre una materia determinada, v. gr., el Derecho Romano, el Derecho Comercial; ya las facultades conferidas por esas Leyes y las acciones que permiten ejecutar, v. gr., el Derecho electoral, el Derecho de compeler á un deudor al pago; ya significa también *la Ciencia de las Leyes, el Arte de aplicarlas*; y ya, finalmente, se emplea como sinónimo de *Impuesto*, cuando se dice: el Derecho de alcabala, los Derechos de Aduana.

De las varias acepciones de la palabra *Derecho*, es propia del Derecho Público la que significa *Cuerpo de disposiciones* de una especie; con lo cual se deja entendido que dicha voz responde á ese mismo concepto aplicada al Derecho Constitucional, que es una de las ramas del Derecho Público.

2. CLASIFICACIONES DEL DERECHO.—Sin referirnos por ahora al Derecho Público, expondremos la más comprensiva de las clasificaciones del Derecho General, y de la cual se puede deducir todas las otras, á objeto de señalar la situación y latitud del Derecho Público y de sus ramas particulares en el dilatado cuadro de la Ciencia legal y política.

Bajo aquel punto de mira docente que concibe el Derecho como un cuerpo ó conjunto de Leyes, conviene distinguirlo previamente en orden á su *naturaleza ú origen*. Esa división, explayada por Bélime y otros autores, se sintetiza en la siguiente forma:

lan *De la Administración*, el uno, y *Condiciones orgánicas de la Administración*, el otro, y que se insertan en toda su integridad en otro volumen de estas Obras, han sido una base para esta Lección; los tres capítulos de nuestra referencia se denominan: *Prolegómenos*,—dedicados á definir y clasificar el Derecho en general;—*Del Estado* y *Del Gobierno*; y fueron los tratadistas que más ayudaron al Autor á componerlos, Foucart, Laferrière, Bélime, Escriche, Story y Block. El diferente objetivo á que convergían dichos capítulos, su relativa antigüedad y la consiguiente precisión en que nos hemos visto de tratar más de un punto en ellos omitidos, nos han obligado á alterar, conservando su texto en lo posible, la ilación de esas páginas, y á valernos, para dilucidar las materias extrañas á ellas, de los fieles apuntes que alguno de los editores alcanzó á tomar de las explicaciones que en las seis primeras clases del Curso iniciado en 1889, consagró el Autor al programa de esta Lección. *(Nota de los Editores.)*

El Derecho es *Natural ó Filosófico* en cuanto resulta de la constitución de nuestro sér y del orden establecido por Dios mismo, ó mejor dicho, en cuanto es "Ley que existe de por sí". Llámasele también *Divino*, á causa de su origen, y *Absoluto*, por que es el mismo en todos los tiempos y en todos los pueblos que tienen las mismas creencias. El Derecho es *Positivo* cuando es "Ley creada por el hombre"; se denomina también *Humano* porque es promulgado por los legisladores, y *Relativo* porque es contingente y varía según los tiempos y lugares.

El Derecho Natural se subdivide en *Primario* y *Secundario*. El Derecho Natural Primario comprende todas aquellas leyes tan estrechamente ligadas con la moral, que es imposible concebir su no existencia, de tal manera que el legislador, no sólo no necesita promulgarlas, sino que ni aun tiene derecho de derogarlas; tales son los principios que prohiben asesinar, robar, y el que ordena cumplir lo pactado. El Derecho Natural Secundario abraza aquellas instituciones que no son tan necesarias á los ojos de la razón, pero que el buen sentido y las necesidades humanas, deben consagrar en toda Sociedad bien organizada; en este caso se encuentran la testamentifacción y la prescripción.

El Derecho Positivo se subdivide en Derecho *Escrito*, cuando tiene un autor cierto; y en *No escrito ó Tradicional*, cuando proviene de cosas ó costumbres cuyo origen se pierde en la noche del tiempo.

Atendiendo siempre al mismo punto de vista, clasifícase genéricamente el Derecho en orden á su *objeto*, clasificación menos dogmática y más doctrinaria que la anterior.

En orden á su objeto, se divide el Derecho en *Público* y *Privado*. Derecho *Público* es el que regla las relaciones del Estado, sea con los otros Estados, sea con los particulares. Derecho *Privado* es el que regla las relaciones de los individuos entre sí, y se subdivide en *Civil*, *Comercial*, *de Minas*, *de Procedimientos*, etc., etc., según los objetos especiales á que se aplica.

Debe tenerse presente, sin embargo, que la distinción entre el Derecho Público y el Privado, no es tan marcada que deje de

haber instituciones que pertenezcan á la vez al uno y al otro. Tales son, por ejemplo, las reglas concernientes al matrimonio y al ejercicio de la patria potestad, ya que, si bien producen directamente sus efectos entre dos personas determinadas, refluyen poderosamente en bien de la moralidad general y del orden público, no pudiendo, en consecuencia, ser derogadas por pactos ni contratos.

He ahí el fundamento del *Derecho Internacional Privado*, llamado así en contraposición al *Derecho Público Internacional*, según lo veremos al indicar las clasificaciones particulares del Derecho Público.

El Derecho Internacional Privado es, pues, una rama del Derecho Civil, que abraza las relaciones particulares que pueden existir entre los ciudadanos de diferentes Estados, y todos los Derechos y todos los intereses que se ligan á la condición de los extranjeros en Chile y de los chilenos en país extranjero. Las cuestiones sobre Estatutos personales y reales, sobre nacionalidad ó cambio de nacionalidad, sobre Derecho de familia y de sucesión, ejercidos por extranjeros, sobre ejecución de los contratos celebrados en país extraño y de las sentencias pronunciadas por los Tribunales de las demás naciones, y otros objetos análogos, forman en conjunto el Derecho Internacional Privado. Sin duda, los principios de la Independencia y de la Soberanía nacional se encuentran comprometidos en esas cuestiones; pero ese compromiso existe con ocasión de los intereses y Derechos particulares de los individuos, mas no respecto de los Estados mismos, considerados como Cuerpos políticos y tomando en cuenta sus intereses generales ó colectivos. Hasta una época reciente se habían considerado incluídos en el Derecho de Gentes Universal, los derechos privados concernientes al extranjero; pero la multiplicidad de las relaciones diarias que motivan esos derechos y de las cuestiones á que dan lugar, ha permitido tratar separadamente esta parte mixta del Derecho Privado y del Público, formando con ella, bajo el nombre de *Derecho Internacional Privado*, una rama especial de la Ciencia, cuya importancia va cada día en aumento. Derecho Internacional Privado es, se-

gún Fœlix, el conjunto de reglas según las cuales se juzgan los conflictos entre el Derecho Privado de las diversas naciones; en otros términos, el Derecho Internacional Privado se compone de reglas relativas á la aplicación de las leyes civiles y criminales de un Estado en el territorio de otro Estado extranjero.

3. CLASIFICACIONES DEL DERECHO PÚBLICO.—Apenas necesitamos advertir que el Derecho Público es susceptible, á la luz de cierto criterio, de ser clasificado en Natural y en Positivo. Esta clasificación es general á todos los ramos del Derecho, y aplicable á cada una de sus especies. Tal es la distinción que emana del diferente origen y naturaleza que se les puede atribuir.

De los varios objetos que el Derecho Público comprende, nace su fundamental clasificación en Derecho Público *Externo*, *Internacional* ó *de Gentes*, con el cual se significan las reglas que dirigen las relaciones de los Estados entre sí; y en *Derecho Público Interno*, que se refiere á las relaciones del Estado con los individuos.

Hemos visto ya que dentro del Derecho Público externo cabe distinguir el Derecho Internacional Público, relativo á las obligaciones y Derechos generales de los Estados entre sí, del Derecho Internacional Privado que más atrás fué definido. Claramente fluye de estos conceptos que el Derecho Internacional Privado es parte integrante del Derecho Público Externo; y que el Derecho Público Interno es el que puede contraponerse al Derecho Privado.

Contraídos el Derecho Público Interno que trata de las relaciones de las autoridades entre sí y respecto de sus subordinados, enunciaremos su clasificación objetiva. Divídese en *Constitucional* ó *Político* que, en general, organiza los Poderes Públicos y estudia las atribuciones de las autoridades superiores del Estado; en *Derecho Administrativo*, que se ocupa de las atribuciones de las autoridades subalternas de la Administración, ó regla, si se quiere, la acción y competencia del Poder Ejecutivo, es decir, de la Administración central, de las administraciones locales y de la jurisdicción administrativa; en *Derecho Eclesiástico*, que fija las relaciones del Estado con la religión ó religiones que en

él se profesan; y en *Derecho Penal* ó *Criminal*, que define los delitos, designa las penas y determina el modo de proceder para la averiguación de aquéllos y la justa aplicación de éstas.

4. DETERMINACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.— Establecidas las clasificaciones anteriores, conviene demarcar los límites del Derecho Constitucional con la posible precisión y brevedad.

No es de alarmar su confusión con el Derecho Penal, cuya materia es absolutamente diversa, y que forma parte del Derecho Público principalmente, por cuanto son el Ministerio Público y oficiosamente la Sociedad entera, quienes velan por su aplicación particular; ni con el Derecho Eclesiástico, cuyos objetos son muy caracterizados, y que, por lo demás, no existe como autoridad especial en países sujetos, como el nuestro, al régimen patronatista ó concordatario, á virtud del cual provee la Constitución por sí misma á todos los asuntos que, distraídos del Poder temporal, forman el Derecho Público Eclesiástico independiente.

Pero ha sido hasta aquí imposible deslindar la intersección del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. Sólo es dado avanzar ciertos signos peculiares del uno y del otro; y qne emanan de las definiciones ensayadas. El Derecho Constitucional trata de la organización de los Poderes Públicos, y establece sus atribuciones. Ha solido agregarse á esta definición que "determina la forma de Gobierno"; agregado superfluo que ni esclarece la extensión de este ramo ni completa el concepto, ya que la forma de Gobierno se induce fácilmente de las instituciones mismas, particularmente de la temporalidad ó vitalidad de las funciones de su Jefe, sin necesidad de que ellas declaren explícitamente si el Estado se constituye en República ó en Monarquía. Puede, sí, avanzarse que todo cuanto á aquellos objetos se refiera, caerá dentro de los límites del Derecho Constitucional; y que serán materia de Constitución los preceptos que fijen la organización de los Poderes Públicos ó que afecten al ejercicio de sus atribuciones.

Por la inversa, es sabido que el Derecho Administrativo pro-

vee á la ejecución de las Leyes que contemplan las necesidades colectivas á que la previsión individual no alcanza; es sabido también que, contrapuesta á la idea de Gobierno, la de Administración envuelve otra: acto ó ejecución del pensamiento ó voluntad directivos; y que el Derecho Administrativo no crea, impulsa ni reforma. Pero, la competencia de la Administración, si puede concebirse, no puede precisarse, como no sea en forma negativa que la extienda á todo lo que el Gobierno y la Constitución no comprenden; pues el alcance de aquél y la materia de ésta se rozan muy estrechamente con los objetos propios del Derecho Administrativo, sin que pueda, en ocasiones, decirse dónde acaba la obra legislativa, que dispone, ni dónde empieza la esfera de la Administración que reglamenta ó ejecuta. No basta el juicio que de la Administración puede concebirse á discernir lo que al Derecho Administrativo compete, por similares que una y otra entidad parezcan; los hechos enseñan, además, que el concepto Administrativo adolece de ponderaciones, á las veces difíciles de subsanar, originadas por la forzada delegación que defiere al Ejecutivo la demarcación prudencial de sus facultades: generalmente desvirtuado en sus aplicaciones, el régimen administrativo no ofrece la base de observación que podría precisar los límites del Derecho Administrativo.

Puede, sí, definirse la diferencia más característica del uno y del otro Derecho. El Derecho Constitucional abarca la organización de todos los Poderes Públicos; es decir, del Legislativo; del Ejecutivo y del Judicial; el Derecho Administrativo sólo reza con las autoridades subalternas del Poder Ejecutivo que estudia en todos sus detalles. Aquél es, por lo tanto, general y mucho más comprensivo que éste, cuyas materias son particulares, aunque extendidas á todos los órdenes de la Administración y de los servicios públicos.

Ambos son, en fin, de gran relatividad, que contrasta con la estabilidad del Derecho Privado, hijas de sus objetos respectivos: si el Derecho Constitucional es la resultante de un estado social determinado, y si el Derecho Administrativo es un conjunto de reglas enderezadas á satisfacer las necesidades sociales sustraí-

das á la iniciativa privada, es evidente que uno y otro deben reflejar las peculiaridades de los diferentes pueblos para que rigen, y ceñirse á las constantes mutaciones con que el tiempo altera sus objetos dentro de un mismo pueblo.

5. Clasificación del Derecho Constitucional.—El Derecho Natural y el Derecho Positivo son, como acabamos de verlo, dos vastas divisiones que han sido subdivididas; porque las relaciones humanas pueden considerarse bajo muchos puntos de vista importantes. Una de esas subdivisiones principales ramifica el Derecho Filosófico y el Derecho Positivo.

Pero, concretándonos al Derecho Público, vemos que entre el llamado Filosófico, Derecho ideal que determina el modo cómo debieran reglarse las relaciones de las autoridades con los ciudadanos, para ser conformes con la idea de justicia moral y social; y el Derecho Positivo, establecido en forma determinada por las autoridades competentes de un país, en conformidad ó disconformidad con el tipo racional, hay algo que debe tomarse en cuenta para organizar los Poderes Públicos y definir sus atributos.

¿Á qué leyes debe sujetarse esa organización? ¿Cuál es la fuente y autoridad del Derecho Constitucional? La teoría filosófica, ya sea teológica ó metafísica, es siempre revocable á duda, cuando no á rechazos tan significativos como los que durante la Revolución Francesa le fueron prodigados; la especulación es individual, no se impone como evidente; sus prioridades pueden ser creaciones puramente imaginativas, y sus principios son á menudo ajenos á los factores humanos, que ante la Historia han sido y son causa de los efectos á que el Derecho Constitucional debe proveer. Por otra parte, es fuerza que la Ley Constitucional tenga otra inspiración que el capricho de un pueblo, y preconstituído un fundamento superior á la deliberación y acuerdo de voluntades singulares.

Tan oscuro es el criterio científico que á estas materias se aplica, que la *Ciencia de la Política* tiene por objeto primordial de sus estudios, la combinación de los principios generales que el Derecho Público Filosófico sanciona, con las circunstancias es-

peciales de cada Estado. Menester es confesar, como dice Batbie, que esa Ciencia no ha llegado á conclusiones ciertas; lo que se explica, atendida la naturaleza del objeto que se propone, objeto esencialmente variable y relativo. Así, por ejemplo, la Ciencia de la Política podrá decirnos cuál es el régimen mejor para una Sociedad conocida; pero la naturaleza de las cosas no la permite determinar un tipo absoluto de Gobierno aplicable á todos los pueblos, y ni siquiera á un mismo pueblo en todos los períodos de su existencia.

Puede sentarse como una enseñanza de la Historia que el carácter instable y circunstancial del Derecho Constitucional, repudia la base de dogmas absolutos que no sean dictados por necesidades ó consecuencias sociales. Las sociedades no afectan un solo tipo; ni un mismo pueblo conserva perpétuamente las peculiaridades que sucesivamente asume; lo que para un Estado es necesario ó conveniente, es subversivo ó imprudente para otro: y aún en aquél, lo que funda hoy un precepto Constitucional, ni lo exigía ayer ni lo toleraría mañana. Coinciden, empero, las condiciones de las diferentes épocas y pueblos, en más ó menos materias, según les sean más ó menos generales y pronunciadas la cultura y las múltiples derivaciones que la acompañan. Tales son los hechos que todo momento histórico presenta; y el movimiento Constitucional no se detiene, porque los estados sociales, á que deben responder y adaptarse sus leyes constitutivas, generalmente progresan.

Estas consideraciones no necesitan fundarse; creemos que basta enunciarlas; su comprobación y desarrollo, que no tenemos para qué exponer, corresponden á una escuela científica de cuyo método tuvo el Autor la intuición.

El Autor creyó definitivamente que un sistema político debe huir de la utopía y de la inspiración preconcebida para ser verdadero ante la Ciencia; y entendió por verdadera toda proposición de carácter permanente y universal á sociedades que consideró en grado de civilización más ó menos definido y uniforme; apenas es necesario decir que para aceptar como enseñanza las leyes de una Sociedad, tomó por requisito su adhesión al régi-

men Constitucional. Todos los hechos sociales tienen su razón también social: y cuando esos hechos son graves, conformes en la mayoría de los pueblos cultos sometidos al régimen Constitucional, y consagrados como estables por lapsos más ó menos largos, hay la base de la general utilidad para creer que eso es lo más conveniente y lo que debe prevalecer. Las materias que tales testimonios abonan son, pues, susceptibles de investidura científica, salvo en cuanto se trate de aplicarlas á un país de condiciones peculiares ó sustancialmente diferentes. El Derecho Constitucional se forma, pues, á juicio del Autor, no de principios inconcusos, y sí de conclusiones inducidas de lo que la gran mayoría de las naciones cultas ha adoptado en una misma materia.

El Derecho Constitucional Positivo produce, por lo tanto, siempre que la observación puede estudiarlo á la luz de una experiencia irrecusable, el criterio sobre que puede levantarse como sistema más ó menos definido el Derecho Constitucional Científico, cuyas conclusiones no se generalizan como tales mientras no es dado eliminar la frecuente influencia de aquellos factores particulares que casi en todo país dictan instituciones de eficacia puramente nacional.

El método genuinamente inductivo empleado por el Autor ahorra, á nuestro juicio, todo encarecimiento de las ventajas á que por su medio se alcanza. No siendo esta la oportunidad de fundar el principio experimental adoptado por el Autor, nos hemos limitado á las insinuaciones indispensables para la explicación de su procedimiento, y muy señaladamente del observado en sus *Estudios de Derecho Constitucional Comparado.*

6. Origen de la Sociedad.—El hombre y la Sociedad son inseparables; tal es el hecho y la ley que atestigua la vida del género humano.

El hombre, como sér físico, intelectual y moral, no existe sino en la Sociedad. Como ser físico, no vive ni se sostiene sino mediante los cuidados de sus padres, de la familia, lo que constituye la Sociedad primitiva; como sér intelectual y moral, no vive ni se desarrolla sino mediante la educación. La acción del De-

recho se ejerce de hombre á hombre, á consecuencia del vínculo natural é indisoluble que existe entre él y la Sociedad. Fuera de ésta no hay relaciones posibles ni duraderas, y donde esas relaciones no existiesen no podría haber derechos ni deberes. El estado de *naturaleza*, confundido con la idea de aislamiento absoluto y opuesto al de Sociedad, destruye toda aplicación del Derecho y del Deber, y destruye al hombre mismo que, según sus condiciones de existencia material y espiritual, no puede vivir uno en Sociedad, y que, según la historia, ese testigo de la humanidad no ha vivido jamás sino en la Sociedad de familia, de tribu, de pueblo.

La Sociedad, es pues, el estado natural del hombre, á quien ha sido impuesta por el Creador ó por las Leyes superiores que rigen al Universo.

7. ORIGEN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO.—La primera necesidad de una Sociedad es la constitución de un Poder Público, puesto que sin él la vida común se vería atormentada por el desorden en permanencia. Pero, si bien la organización de este Poder es indudablemente una necesidad general, la manera de organizarlo depende mucho de los tiempos y de los lugares, del grado de civilización, del estado de las costumbres, de las tradiciones nacionales y de otras circunstancias análogas que dan lugar á los diferentes sistemas de Gobierno: el Republicano y el Monárquico, el Unitario y el Federal, el Democrático y el Aristocrático, el Representativo y el Despótico ó Absoluto.

8. DERECHOS POLÍTICOS.—Si el objeto del Poder Público es conservar el orden en la Sociedad, regirla y gobernarla, es claro que su obra es esencialmente de inteligencia, de capacidad. De lo cual se infiere que los *Derechos Políticos*, que consisten en la participación que se tiene en la organización y en el ejercicio de las diferentes ramas del Poder Público, no corresponden, como los Derechos *Naturales*, á todos los miembros de la Sociedad, sino á aquellos que reunen esa capacidad é inteligencia necesarias para conseguir aquel objeto. Tal es el motivo por que se excluye á las mujeres, v. gr., del ejercicio de los Derechos Políticos, ó sea del Derecho Electoral y de la Elegibilidad.

9. NACIÓN Ó ESTADO; SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.— Toda sociedad de personas que vive en común, que tiene por objeto la conservación y felicidad de los asociados, que se gobierna por leyes emanadas de sí misma y que es dueña de una porción de territorio, es lo que se llama Nación ó Estado. (BELLO).

Los elementos constitutivos del Estado, sin los cuales no es posible concebir su existencia, son: *la Independencia* y *la Soberanía.* Aquélla consiste en no recibir leyes de otra. La Soberanía consiste en la existencia de una Autoridad Suprema que la dirige y representa. (BELLO). Según otros, la Soberanía es la facultad que tiene una Nación para constituirse conforme á la *inteligencia* (ó conforme al *sentimiento)* de sus necesidades y á la conciencia de sus Derechos; y la Soberanía sería, entonces un elemento *interno*, como sería *externo* el de la Independencia.

Al organizar la Autoridad soberana es necesario tener presente que no debe ser sustituída á la voluntad y á la fuerza legítima de los individuos, sino en los casos en que no puedan éstos ejercerlas por sí mismos sin peligro. Es necesario dejar siempre la mayor latitud posible á la acción individual, sin sujetarla á otras restricciones que las reclamadas por el respeto al Derecho ajeno y por el interés del Estado. La misión de la autoridad es proteger la espontaneidad de pensamiento y de acción en el individuo, y no la de embarazarla ingeriéndose en cada acto de su vida. En otros términos, corresponde á la Autoridad conservar el equilibrio de las fuerzas individuales, que pugnan por adquirir una independencia anárquica, y de las fuerzas sociales, que propenden á una concentración despótica; ó sea, armonizar el Orden con la Libertad.

Para conseguir este objeto, es menester recordar que el Derecho Político, más que otro cualquiera, consiste en el equilibrio de las fuerzas contrarias que luchan en la Sociedad, y que las Constituciones no se dictan para obedecer á sistemas fijos. En el Derecho Privado, que se ocupa de las relaciones jurídicas de individuo á individuo, es posible consagrar principios invariables. En Derecho Público es esto difícil, porque en Política mientras más ideas adquiere el hombre, más derechos tiene, y á medida

que la instrucción se difunde, las Constituciones deben ceder necesariamente y ha de adquirir mayor ensanche la base de las libertades públicas.

10. DEL GOBIERNO.—Gobierno, en su sentido más lato, ó Poder Político, es el conjunto de autoridades que rigen el Estado en el interior y lo representan en el exterior.

La palabra *Gobierno* significa también la organización de los diversos ramos en que se divide el Poder Político. En este sentido dice el artículo 2.º (hoy 1.º) de nuestra Constitución, que "el Gobierno de Chile es Popular Representativo."

Por último, la palabra *Gobierno* se refiere únicamente á la rama del Poder Político llamada "Ejecutivo". En este sentido la usa nuestra Constitución en el inciso 1.º de su artículo 36 (hoy 27) y en varios otros.

11. SEPARACIÓN DE LOS PODERES.—Se ha dicho ya que la Sociedad no puede existir sin un Poder. Agregaremos ahora que éste se divide y ramifica según el grado de civilización á que ha llegado el estado social.

En efecto, todo Gobierno lleva envuelto en sí mismo á lo menos el germen de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la diferencia entre el Absolutismo y la Libertad consiste precisamente en la confusión ó en la distribución de estos elementos. Reunidos en un solo hombre ó en una sola asamblea, sea aristocrática ó popular, constituyen la Monarquía absoluta, el Despotismo de la antigua Venecia ó de la Convención de Francia. Separados y equilibrados los unos por los otros, constituyen el Gobierno Libre, el Sistema Representativo, Repúblicas como Chile y Estados Unidos, Monarquías como Inglaterra ó Bélgica. Como dice Montesquieu: "para que no se pueda abusar del Poder, es menester que, por la disposición misma de las cosas, *el Poder detenga al Poder*". Según la feliz expresión de *El Federalista*, la acumulación de todos los Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial en las mismas manos, ya de uno, de pocos ó de muchos, y sea á título hereditario, de nombramiento propio (*self appointed*) ó electivo, puede declararse que es la verdadera definición de la Tiranía.

En las Monarquías representativas, el Poder Ejecutivo, una de las ramas del Legislativo y aun algunos miembros del Judicial, ejercen sus funciones ó pueden ejercerlas por derechos hereditarios. En las Repúblicas de la misma especie, todos los Poderes emanan de la Nación que delega su ejercicio á individuos elegidos por cierto tiempo y nunca más allá de su vida. Pasado ese tiempo, el ejercicio de los Poderes debe ser delegado por una nueva elección, en lo cual consiste el Poder que algunos publicistas llaman *Electoral*, cuya existencia debe ser libre y enteramente independiente de los otros Poderes.

Pero además del Poder *Electoral* que se ejerce por los ciudadanos activos con Derecho de sufragio y sólo periódicamente, debe existir también, en todo país regularmente constituído, otro Poder Público que tampoco funciona permanentemente y ni aun en épocas fijas y determinadas, sino cuando él mismo lo tiene por conveniente. Ese Poder es el *Constituyente*, ó sea el que tiene el derecho de derogar, reformar ó modificar la Carta Fundamental del Estado, y que viene á ser así la base de todos los demás, el que fija las reglas á que éstos deben sujetarse y el el que determina, en consecuencia, la forma de Gobierno. Aunque el *Poder Constituyente* no tenga en ciertos países, como en Inglaterra, una existencia propia y separada del Legislativo, en principio difiere esencialmente de este último, que no puede obrar ó funcionar sino dentro de los límites que aquél le traza. Así nuestra Constitución ha consagrado terminantemente su existencia en Chile en sus artículos 165 á 168 (156 á 159) y en la parte final del artículo 40 (31) que sujetan su reforma á restricciones mayores que las de la Ley. Por esto, y reconociendo tan importante diferencia, el artículo 1.º de nuestro Código Civil define la Ley diciendo que es "la declaración de la voluntad soberana que, *manifestada en la forma prescrita por la Constitución*, manda, prohibe ó permite"; de lo que se infiere que la Constitución está sobre la Ley, es la Ley de las Leyes, y que si el Presidente de la República puede reglamentar éstas, no inviste tal facultad respecto de aquélla; porque, obedeciendo al principio generativo de los Poderes Públicos, palmariamente mani-

festado en la Revolución de 1789, el Poder Constituyente dicta la Carta, ésta es reglamentada por la Ley y ésta lo es á su turno por los Decretos del Ejecutivo.

El Gobierno ó Poder Político creado por la Constitución dicta la Ley, la ejecuta y la aplica en caso de controversia. Delibera, obra y juzga. Resulta de aquí que el Poder Legislativo debe confiarse á Asambleas deliberantes, y que conviene que el Ejecutivo sea unipersonal. En cuanto al Judicial, su organización es mixta, pues hay Tribunales colegiados y unipersonales. Y para conservar el equilibrio de los tres Poderes y evitar los abusos en que pueden incurrir, les otorga recíprocas facultades de vigilancia é inspección, que vienen á constituir lo que se llama *Poder Inspectivo* ó *Conservador*, ó sea, la expresión de la conciencia social.

12. FORMAS DE GOBIERNO.—La diferente atribución de los Poderes Públicos, da la forma de Gobierno.

La clasificación de las formas de Gobierno se hace en orden principalmente á la organización del Poder Ejecutivo y, en tal sentido, hay *Monarquías* y *Repúblicas;* en orden á la opción general ó restringida al desempeño de los cargos públicos, y así se caracterizan los Gobiernos como *Democráticos* y *Aristocráticos;* en orden á la unidad ó pluralidad de Instituciones en pueblos que pueden no tener otro lazo común que una misma Representación exterior, y los Gobiernos son, en tal concepto, *Unitarios* y *Federales;* finalmente, se clasifican los gobiernos en *Absolutos* y *Representativos* según que todas las funciones públicas ó algunas heterogéneas estén concentradas en una misma autoridad, ó según que estén encargadas á Poderes Públicos distintos que, por lo menos, deben de ser tres.

Son propias de la Monarquía, la vitalidad y la consiguiente irresponsabilidad del Gobernante, que reina, pero no gobierna, según la expresión parlamentaria. En la República, la responsabilidad es general á todos los funcionarios, salvo la ficción indispensable de la irresponsabilidad *legal* del Cuerpo Político, que es en Chile el Congreso: éste podría, de hecho, dictar una Ley inconstitucional, como más de una vez ha ocurrido; su inobe-

diencia no tiene más fiscalización que la muy limitada del veto Presidencial; propiamente, carece de sanción positiva. Es asimismo, fundamental en la República la temporalidad de las funciones Ejecutivas, único medio que permite hacer responsables á quienes las desempeñan.

El Unitarismo consiste en que rijan en todo el territorio del Estado unas mismas Instituciones sustanciales. La Federación consiste en que los diferentes pueblos que constituyen el Estado, conservan, en grado mayor ó menor, sus Estatutos particulares. Es preciso distinguir el *Sistema Federal* que existe cuando la Constitución federaliza, es decir, extiende á todo el territorio nacional alguna otra materia, además de las relaciones exteriores; de la *Federación* ó *Asociación de Estados* que no tienen Autoridad ni Ley comunes sino en cuanto á las relaciones exteriores se refiere; al primer sistema obedecen los Gobiernos de Estados Unidos, de la Confederación Argentina y de la Suiza; tipo de la segunda forma federal, y tal vez único ejemplo importante, es el Gobierno Germánico. Puede anticiparse, por lo tanto, que predomina la tendencia de organizar Federaciones centralizadas en más ó menos objetos, no sólo en el de la Representación y política internacionales.

Si la irresponsacilidad Monárquica es, por ejemplo, ocasionada por su naturaleza á reacciones violentas, de que son medio las revoluciones, no puede decirse cosa semejante de la forma federal de Gobierno ni tampoco de la unitaria: su conveniencia ó inconveniencia está subordinada á las circunstancias, sin que pueda preferírselas en absoluto.

El Sistema Representativo de Gobierno consiste en que el Poder Público, dividido, á lo menos, en tres ramas, la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial, se ejerza por medio de representantes elegidos periódicamente por la Nación entera ó por parte numerosa de ella. Suele contraponérseles en la teoría el Sistema de Democracia pura, en la cual los servicios públicos son directamente atendidos por el pueblo, Sistema excluído del mundo de los hechos, relegado al de la especulación y al de la historia. La forma Absoluta de Gobierno es aquella que concentra en una

misma Autoridad todas las funciones públicas, ó funciones heterogéneas. La clasificación de Gobiernos Representativos y Absolutos, no se corresponde en todas sus partes, sin que puedan muchos Gobiernos ser calificados en un sentido ni en otro: participan de ambas formas y son denominados *mixtos;* tales son aquellos en que los atributos de los Poderes Públicos no están divididos tan precisamente como á la esencia ó á derivaciones del Régimen Representativo convendría: la forma de Gobierno de Chile, por ejemplo, es Representativa, por más que á ese carácter repugnen las atribuciones judiciales que tiene nuestro Ejecutivo. No parecen enteramente definidos los puntos de contraposición esencial de la forma Representativa y de la forma Absoluta de Gobierno.

La forma Democrática de Gobierno es la que, proponiéndose el Gobierno de la Nación por sí misma, llama al desempeño de las funciones públicas á todos los ciudadanos que reunen condiciones de capacidad, inteligencia é independencia. La forma Aristocrática sólo da acceso á todos ó algunos cargos públicos, á determinados individuos ó clases sociales. La Aristocracia era *Teocrática* cuando se la exageraba hasta el punto de que sólo personas eclesiásticas pudiesen optar á todas ó algunas funciones públicas; y es *Oligárquica* cuando el número de individuos ó de clases con los cuales tiene que formarse el Gobierno, es muy reducido.

La conclusión que sobre tan importante materia arrojan los hechos, es que de nada vale para la Ciencia el clasificar ó definir de un modo especulativo las variadas formas de Gobierno que puedan adoptar las naciones. Hay Repúblicas más puras que otras: el Sistema de Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, es más conforme con los caractéres Republicanos que el sistema consagrado por la Constitución de Chile; ambos Países son Republicanos, sin embargo. Hay Monarquías que participan de síntomas de Aristocracia y de indicios Democráticos: en Gran Bretaña la organización de la Cámara de los Lores es propia de aquella forma de Gobierno; y la de la Cámara de los Comunes es propia de esta última. Y tales fenó-

menos, cuya relación sería fácil multiplicar, podrán ser altamente justificados y convenientes; pero, ante la abstracción Política, ellos son anomalías irracionales.

Si esto significara algo, probaría que las abstracciones no son aceptables en Derecho Constitucional.

13. CENTRALIZACIÓN GUBERNATIVA.—Al hablar de la Centralización, materia que ha dado lugar á tantas discusiones y sobre la cual están divididas las opiniones de los publicistas, debemos, ante todo, distinguir con Tocqueville, la Centralización *Gubernativa* de la *Administrativa*.

Hay en todo país intereses comunes á todas las porciones de su territorio, tales como la formación de las Leyes generales, las relaciones del pueblo con las Naciones extranjeras; hay otros intereses que se refieren sólo á porciones determinadas del territorio, tales como las empresas Municipales.

Concentrar en un mismo lugar ó en una misma mano el Poder de dirigir los intereses de la primera especie, es establecer la Centralización Gubernativa. Concentrar del mismo modo los intereses de la segunda, es lo que constituye la Centralización Administrativa. Aunque pueda haber puntos en que ambas se confundan, y aunque aquélla adquiere una fuerza inmensa cuando se la junta ésta, se concibe, sin embargo, que exista la primera sin la segunda. Así, en Estados Unidos, Gobierno Federal, y en Inglaterra, Gobierno Unitario, existe una fuerte Centralización Gubernativa, y, no obstante, ambos ofrecen, como dice Vivien, el ejemplo de Gobiernos desprovistos de Centralización Administrativa (1878).

Si por Centralización se entiende simplemente la existencia de un Poder Central, es claro que no puede existir Nación alguna sin ella; porque, como dice Barrot, toda Sociedad se forma necesariamente de cierta porción de fuerzas individuales delegadas y centralizadas. Pero esta Centralización es la que Tocqueville llama Gubernativa y es la única que puede considerarse como condición orgánica de toda Administración.

En cuanto á la Centralización Administrativa, á que generalmente se llama simplemente Centralización, no creemos que

pueda erigirse en máxima dogmática, en materias de Administración, puesto que si hay Naciones donde no existe, eso prueba que cuanto tiene conexión con ella pertenece al dominio de lo relativo, dependiendo su existencia y su mayor ó menor desarrollo de las circunstancias peculiares de cada país.

Los publicistas franceses que tratan detenidamente de esta materia, no están muy de acuerdo sobre el particular. Así, unos, como Vivien, sostienen que la Centralización es la base de la Organización Administrativa, tomando esa expresión en el segundo sentido que le da Tocqueville; y otros, y entre ellos este eminente autor, sostienen que "un Poder Central, por esclarecido que sea, por sabio que se le suponga, no puede por sí sólo dominar todos los detalles de la vida de un pueblo, porque semejante tarea sería superior á sus fuerzas, y si se empeña en hacer funcionar bajo su dirección tantos resortes diferentes, se contenta con un resultado incompleto y se agota en inútiles trabajos."

Estas mismas discusiones prueban una vez más que al decir que la Centralización es una condición orgánica de toda Administración, se habla de la Centralización Gubernativa; sin dejar por eso de reconocer que la Administrativa existe también en la mayor parte de las Naciones, y que si bien su desarrollo exagerado mata la libertad, su ausencia absoluta produciría la anarquía en la generalidad de los casos. La cuestión seria no es, entonces, sino la del grado de ensanche que debe dársela; cuestión ajena á nuestro resorte y que cada Nación resuelve según su conveniencia. Lo discutible no es, pues, el principio mismo, sino su desarrollo más ó menos vasto.

14. Diferencias sustanciales entre las Constituciones de 1828 y de 1833.—Sobre este interesante punto histórico, nos referimos á las numerosas alusiones contenidas en *La Constitución ante el Congreso*,—particularmente en lo relativo á la organización del Senado y á la reforma de la Constitución, —en la *Reseña histórica de la Constitución de 1833*, y en las demás publicaciones del Autor.

Por ahora nos limitaremos á recordar que la Constitución

de 1828 creaba un Vicepresidente, de elección popular, que hacía las veces de Ministro del Interior y de Consejero de Estado más antiguo para los efectos de reemplazar al Presidente de la República; no creaba el Consejo de Estado ni reconocía la jurisdicción administrativo-contenciosa; no instituía el estado de sitio; establecía Asambleas provinciales de mandato popular directo, y autorizaba la acusación del Presidente y del Vicepresidente durante el ejercicio de sus funciones. No es necesario fundar la superioridad, hoy generalmente reconocida, de esas Instituciones sobre las que actualmente rigen á virtud de la Constitución de 1833. Del estudio de las Obras que á estas páginas se siguen, se desprende la ventaja de aquellas ideas sobre los preceptos vigentes.

No puede decirse lo mismo de la tendencia descentralizadora, y hasta federalista, que domina en la Constitución de 1828. Las Asambleas provinciales á que nos hemos referido, fueron desgraciadamente desacreditadas para lo sucesivo al investírselas con las gravísimas atribuciones enunciadas en el artículo 114 de dicha Carta. Sin abogar en manera alguna por la Centralización Administrativa, son de lamentar la inoportunidad y la absoluta inconveniencia de las propensiones simbolizadas en las Asambleas provinciales de 1828.

15. Enunciación de las reformas introducidas en la Constitución de 1833 (1).

1.ª La primera reforma de la Constitución de 1833, fué la dispuesta por la Ley de 8 de Agosto de 1871, relativa á los artículos 61 y 62. Se suprimió por esta reforma la reelección Presidencial para el período inmediatamente siguiente.

2.ª La Ley de 21 de Septiembre de 1873 reformó el artículo 54, modificando el *quorum* de las Cámaras, que antes era la mayoría absoluta para ambas, y que pasó á ser de una tercera parte

(1) Vid. certificado de páginas 68 y 69, *Constitución Política de la República de Chile*, 1888; y Edición Oficial de 1874, documentos.

En esta parte empleamos la numeración antigua de los artículos de la Constitución.

del número de Senadores y de una cuarta parte del número de Diputados.

3.ª La Ley de 13 de Agosto de 1874 modificó el inciso 3.º del artículo 6.º, reduciendo los requisitos necesarios para naturalizarse, á residencia de un año, declaración ante la Municipalidad respectiva del deseo de avecindarse en Chile, y solicitud de Carta de Ciudadanía, suprimiendo las antiguas exigencias de ciencia, arte, industria, propiedad, capital y residencia de diez, de seis y de tres años, según los casos; reformó el artículo 7.º, pasando á la Municipalidad del Departamento de la residencia la atribución, antes correspondiente al Senado, de declarar sobre la legalidad de la naturalización, y reduciendo al caso del inciso 3.º del artículo 6.º la necesidad de dicha declaración antes extendida á todos los casos de dicho artículo; modificó el número 6.º del artículo 12, alterando levemente la forma en que se garantiza el derecho de petición y agregando á esa garantía la de reunión, la de asociación y la de libertad de enseñanza; suprimió el inciso 3.º del artículo 10, excluyendo así la calidad de deudor moroso del Fisco de entre las causales que suspenden la Ciudadanía, y suprimió, finalmente el inciso 5.º del artículo 11, esto es, abrogó la pérdida de la Ciudadanía Chilena por la residencia durante más de diez años en país extranjero sin permiso del Presidente de la República.

4.ª Una segunda Ley de reforma Constitucional, fechada en el mismo año, mes y día, reformó los artículos 19, 23, 24, 25, 26 y 27; instituyó por ese hecho los Diputados suplentes; sustituyó la Incompatibilidad parlamentaria de los Párrocos y Vice-Párrocos á la de los eclesiásticos seculares con cura de almas, y extendió á todas las Provincias y Departamentos de la República la Incompatibilidad parlamentaria, antes relativa, de los Intendentes y Gobernadores; redujo la Incompatibilidad parlamentaria de los no nacidos en Chile y no naturalizados por carta á las personas designadas en el inciso 3.º del artículo 6.º, y á cinco los seis años de anticipación con que se debía de estar naturalizado; adicionó dichas Incompatibilidades con las optativas establecidas para los empleados con residencia fuera del lugar donde sesiona

el Congreso, é instituyó la Incompatibilidad absoluta del cargo de Diputado con el de empleado retribuído de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, excepcionando el cargo de Ministro de Estado y extendiéndose dicha incompatibilidad á los Senadores, á virtud del artículo 32; y reorganizó, componiéndola de Senadores elegidos directamente por las Provincias en número tres veces inferior al de Diputados é instituyendo los Suplentes, la Cámara de Senadores, que antes constaba de veinte miembros elegidos en la misma forma en que aun se elige al Presidente de la República, por electores condicionados con las calidades necesarias para ser Diputado, y cuyo sufragio provincial se verificaba por lista completa. Esta misma Ley suprimió los antiguos artículos 28, 29, 30 y 31 que reglamentan el sistema de elección de Senadores, y los artículos 33, 34 y 35, relativos á la renovación del Senado, á la duración de las funciones Senatoriales y al remplazo de los Senadores fallecidos ó imposibilitados, materias que se trataban después de esta reforma en los artículos 25, 26 y 27, posteriormente modificados á su vez, y que, por entonces, dispusieron que los cargos de Senadores propietarios y suplentes durasen seis años, que el Senado se renovase por terceras partes en forma casi idéntica á la que actualmente rige y que se procediese á la subrogación de los Senadores fallecidos ó imposibilitados, en la primera renovación del Congreso, conservándose en esta parte el sistema primitivo, sin más alteración que la exigida por la diferente representación sobre que se reorganizaba el Senado.

5.ª Por Ley de 24 de Octubre de 1874 se reformó la parte 6.ª del artículo 36, suprimiéndose la atribución legislativa de autorizar al Presidente de la República para usar de facultades extraordinarias con designación expresa de las facultades concedidas y del tiempo de su duración, y reemplazándosela por la de dictar Leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrán exceder de un año, para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta, y para suspender ó restringir el ejercicio de la libertad de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación

del Régimen Constitucional ó de la paz interior,» con los agregados de que la sanción penal se aplicará por los Tribunales establecidos y de que, fuera de los casos prescritos, no podrá dictarse Ley que suspenda ó restrinja las garantías que asegura el actual artículo 10; se reformó el artículo 37, sustituyéndose á la composición de siete Senadores, la de siete miembros de cada Cámara que organicen la Comisión Conservadora; se modificó el artículo 58, alterando sustancialmente el carácter y facultades de dicha Comisión, constituída desde entonces en protectora de las garantías individuales, autorizada para dirigir al Presidente de la República las representaciones conducentes á ese objeto, pudiendo reiterarlas para pedirle que convoque extraordinariamente al Congreso cuando, á su juicio, lo exigieren circunstancias especiales, para prestar ó negar el consentimiento que para algunos de sus actos debe requerir dicho Presidente, obligada á dar cuenta al Congreso, en su primera sesión, de las medidas que hubiere tomado en desempeño de su cargo, y conminada con responsabilidad para ante el Congreso por toda omisión en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, estableciéndose, al propio tiempo, como reforma correlativa, la responsabilidad absoluta del Presidente de la República y del Ministro del ramo por los abusos ó atentados de sus subalternos, á los que, á pesar de las representaciones de la Comisión Conservadora, no hubiere el Presidente puesto término dentro de sus facultades y en castigo del funcionario culpable; se modificó el inciso 3.º del artículo 82, que autorizaba al Presidente de la República para velar sobre la pronta y cumplida administración de Justicia y sobre la conducta ministerial de los Jueces, reduciéndose dicha autorización á velar por la conducta ministerial de los Jueces y empleados del Orden Judicial, pudiendo, al efecto, requerir al Ministerio Público para que reclame las medidas disciplinarias del Tribunal competente ó para que entable, en su caso, la correspondiente acusación. Por la misma Ley de reforma se modificó también el inciso 6.º del dicho artículo 82, reduciendo la atribución que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover

Consejeros de Estado á los de su elección; se sustituyó, sin objeto sensible, la palabra *delito* por la de *crímenes* en el artículo 92; y, reformando los artículos 93, 94, 95, 96 y 97, redujo dicha reforma sus innovaciones á omitir el nombramiento de comisión que resuelva si hay lugar á la admisibibilidad ó al examen de la proposición que acusa á un Ministro del Despacho, conservando sólo una comisión de nueve diputados que informen sobre si hay lugar á la acusación; y á suprimir, asimismo, dos de los cuatro plazos de ocho días que antes se prescribían, á reducir á cinco días otro de ellos, y á exigir, según parece, como imperativa la comparecencia del Ministro, que, conforme á los artículos primitivos, era facultativa de la Cámara; se alteró, sí, en modo sustancial, reformando el artículo 98, el carácter del juicio de acusación, quitándose al Senado la potestad discrecional en la caracterización del delito y en el discernimiento de pena, y suprimiéndose la privación de ulterior recurso para el acusado; en reemplazo de estos preceptos se dispuso que el Senado juzgase como el Jurado, limitándose á declarar sobre la culpabilidad, para la cual se requiere mayoría de dos tercios y que importa la destitución del Ministro, quien es, en seguida, juzgado con arreglo á las Leyes y por el Tribunal ordinario, sin que haya diferencia entre este juicio y cualquier otro proceso criminal; en la reforma del mismo artículo 98 se preceptúa que las demás acusaciones que entablare la Cámara de Diputados, se sustancien en la misma forma que la de los Ministros del Despacho. Completando la reforma del sistema de acusación de los Ministros, reemplazó esta Ley el artículo 101, que prohibía á los Ministros separados ausentarse en los seis meses siguientes á su separación, por un artículo enteramente distinto, según el cual todo Ministro puede ser acusado mientras funciona y en los seis meses siguientes á su separación del cargo sin que pueda durante este plazo ausentarse de la República, como no sea con permiso del Congreso, ó en receso de éste, de la Comisión Conservadora. Reorganizó también esta Ley el Consejo de Estado, modificando el artículo 102 y la parte 1.ª del 104 en la siguiente forma: tres de sus

miembros son elegidos por el Senado, tres por la Cámara de Diputados, y de los cinco restantes de nombramiento del Presidente de la República, un consejero representa al Poder Judicial, antes representado por dos miembros, debiendo elegirse tambien un solo Consejero, no dos como antes se hacía, de entre los ex-Dignatarios políticos, Diplomáticos ó Administrativos; se creó un Vice-Presidente que reemplace al Presidente de la República en la Presidencia del Consejo y que es el Consejero más antiguo para los efectos contemplados en los artículos 66 y 69; se conservó sólo la voz y se privó del voto á los Ministros de Estado; y, reformándose la parte 7.ª del mismo artículo 104, se sustituyó la atribución de resolver las disputas suscitadas entre el Gobierno ó sus Agentes y sus contratistas que al Consejo competía, por la de prestar su acuerdo para declarar en estado de asamblea una ó más provincias invadidas ó amenazadas en caso de guerra extranjera. Reemplazó, finalmente, esta Ley el artículo 161, que suspendía el imperio de la Constitución en los puntos declarados en estado de asamblea, que prescribía que no pudiera la Autoridad Pública condenar por sí ni aplicar penas en caso de usar el Presidente de la República de facultades extraordinarias, y que limitaba sus medidas al arresto ó translación dentro de la República, por una nueva disposición que determina las facultades que al Presidente corresponden en estado de sitio, limitándolas al arresto de las personas en sus casas ó en lugares que no sean de detención pública, y á su translación dentro del Continente comprendido entre Caldera y Llanquihue, reduciendo la duración de dichas medidas á la del estado de sitio y eliminando de su alcance las garantías Constitucionales de los Miembros del Congreso.

6.ª La Ley de 12 de Enero de 1882 reformó los artículos 40, 165, 166, 167 y 168, es decir, suprimió la condición del origen Senatorial antes impuesta á las Leyes sobre reforma de la Constitución y alteró radicalmente nuestro sistema de reforma Constitucional. Anteriormente, ninguna moción de reforma podía ser admitida sin el apoyo de la cuarta parte de los miembros presentes de la Cámara en que se la proponía; admitida que fuera

á discusión, deliberaba la Cámara sobre la necesidad de reformar el artículo ó artículos en cuestión, y resuelto afirmativamente ese punto por mayoría de las dos terceras partes, pasaba dicha resolución al Presidente de la República para los efectos que la Constitucion establece en su párrafo "De la formación de las Leyes"; y una vez establecida por Ley la necesidad de la reforma, el Congreso de próxima renovación discutía y deliberaba en su sesión primera sobre la reforma en proyecto, originándose siempre, como ya se ha dicho, la Ley de reforma en el Senado, y procediéndose por lo demás en la forma Constitucional que rige la elaboración de las Leyes ordinarias. Actualmente, á virtud de la reforma cuyo texto extractamos, la reforma Constitucional puede emanar de cualquiera de las Cámaras; no se puede votar su proposición sin asistencia de la mayoría absoluta de los Miembros de que se compone, rigiendo en lo demás las reglas de los actuales artículos 32, 41 y 42; no puede el Presidente de la República vetar, sino sólo modificar y corregir el proyecto de reforma, requiriendo dichas modificaciones mayoría de dos tercios en ambas Cámaras para que el proyecto sea devuelto al Presidente en la forma observada; si en dichas reformas sólo coincidiese parcialmente el Congreso, sin insistir por la mayoría Constitucional en las demás reformas antes propuestas y modificadas, sólo aquéllas pasarán al Presidente para su promulgación; pero se le devolverá el proyecto de proposición en su forma primitiva si las Cámaras no aprobaren las modificaciones é insistieren por mayoría de los dos tercios presentes en las reformas ya aprobadas. Las reformas aprobadas y publicadas, se someten á la ratificación del Congreso inmediatamente siguiente, para que sin alterarlas absolutamente, se pronuncie sobre ellas; principia la deliberación en la que fué Cámara de origen requiriéndose para la votación mayoría absoluta del número de miembros, y mayoría absoluta de los presentes para dar por ratificada la reforma; ratificado el Proyecto, cumple promulgarlo al Presidente de la República, y queda desde entonces incorporado como parte integrante en la Constitución. Las reformas aprobadas se publican por el Presidente de la República dentro

de los seis meses que preceden á la renovación del Congreso, y, por lo menos, tres meses antes de verificar las elecciones, anunciándose al país que el Congreso en elección tiene el encargo de aceptar y ratificar las reformas propuestas. Si este Congreso dejare transcurrir su período sin ratificar dichas reformas, éstas se tendrán por no propuestas. En sesiones extraordinarias puede el Congreso ocuparse de los proyectos de reforma Constitucional, aun cuando no estén incluídos en la Convocatoria; y puede el Congreso ratificante prorrogar, por derecho propio, sus sesiones hasta noventa días sin convocatoria del Presidente, para ocuparse exclusivamente en la ratificación, si así lo acordaren ambas Cámaras por mayoría absoluta de votos, requiriéndose para la votación la mayoría absoluta de sus miembros; pueden asimismo deliberar en todo caso sobre la ratificación de las reformas propuestas en las sesiones extraordinarias á que hubieren sido convocadas por el Presidente de la República, aun cuando este negocio no hubiese sido incluído en la Convocatoria.

7.ª Finalmente, la Ley de 10 de Agosto de 1888 suprimió el artículo 1.º que demarcaba la República, y el 9.º que instituía la inscripción en el Registro Municipal y el boleto de calificación; reformó el artículo 6.º, eliminando la distinción entre solteros y casados, y exigiendo en todo caso veintiún años para ser sufragante; omitiéronse los requisitos disyuntivos de propiedad inmueble, de capital en giro ó industria, arte, empleo. renta ó usufructo, y se les reemplazó por la inscripción en el Registro Electoral del Departamento, debiendo ser dichos Registros, públicos y duraderos por el tiempo que la Ley determine, y debiendo dichas inscripciones ser continuas, sin otra interrupción que la del plazo que la Ley de Elecciones fije; suprimió la palabra *distinciones* en el inciso 4.º del artículo 11, es decir, la pérdida de la Ciudadanía por la aceptación de distinciones de Gobierno extranjero, sin especial permiso del Congreso; y reformó, por último, el artículo 19, disponiendo que se elija un Diputado por cada treinta, no ya por cada veinte mil almas, y por una porción que no baje, no ya de doce mil, sino de quince

mil habitantes, suprimiendo los Diputados suplentes, estableciendo las elecciones extraordinarias para las Diputaciones que vacaren dentro de los dos primeros años del período Legislativo, y prohibiendo hasta la próxima renovación la reelección del Diputado que hubiese perdido su primer mandato, por desempeñar ó por aceptar empleo incompatible; reformó el artículo 24, suprimiendo los Senadores suplentes; el 25, borrando su parte relativa á dichos Suplentes; reformó en idéntico sentido el artículo 26; reformó el artículo 27, estableciendo un reemplazo por elección extraordinaria del Senador que caducase, y prohibiendo hasta el próximo trienio la reelección del Senador que hubiese perdido su primer mandato por desempeñar ó aceptar un empleo incompatible; y reformó el artículo 73, exigiendo, no ya la presencia de las tres cuartes partes del total de Miembros de cada Cámara, sino sólo la de sus mayorías absolutas para el escrutinio y la rectificación de las elecciones de Presidente de la República. No creemos que ofrezcan interés superior las reformas verificadas por la Ley de 24 de Octubre de 1874 en los primitivos artículos transitorios de la Constitución ni el reemplazo de sus nuevos artículos transitorios por el único artículo hoy vigente, verificado por la Ley de Reforma de 10 de Agosto de 1888; ya que aquellos artículos han surtido sus efectos, y ya que el único artículo transitorio que tiene actualmente nuestra Constitución se reduce á conservar hasta la primera renovación su actual mandato á los Congresales suplentes, á reemplazar por éstos á los propietarios que murieren ó perdieren su mandato, y á proveer, en fin, por medio de elecciones extraordinarias, desobedecidas y sin cumplimiento posible á la fecha, el reemplazo de las Senaturías ó Diputaciones que vacaren y cuyos suplentes hubieren fallecido ó estuvieren ya haciendo las veces de propietarios.

La precedente exposición puede dar idea del movimiento Constitucional habido en Chile durante el lapso de cincuenta y siete años transcurridos desde que se promulgó la Constitución vigente. Aunque las páginas precedentes no son sino una reproducción casi textual de las reformas Constitucionales promulgadas hasta hoy, no hemos vacilado en dar esa forma, por árida y es-

téril que ella parezca, al inolvidable bosquejo que de tan interesante materia hacía el Autor á sus discípulos; pues creemos que el conocimiento positivo de esas evoluciones legales es fundamental é indispensable base para la formación de un concepto sobre la Historia Constitucional de Chile, desde 1833 hasta 1888.

16. PROGRAMA DE LA ASIGNATURA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, POSITIVO Y COMPARADO.—Al terminar esta Lección, juzgamos oportuno insertar el Programa de la clase de Derecho Constitucional, Positivo y Comparado, propuesto por el Autor y consagrado por las prácticas Universitarias.

Antes de reproducir ese Programa que preparó el Autor, en desempeño del artículo 26 de la Ley de 9 de Enero de 1879, y cuyas materias sustantivas se desarrollan en las Obras del Autor que á continuación se publican, observaremos que las Leyes complementarias de la Constitución, si por tales se estiman las que legislan sobre asuntos en que la Constitución se ocupa, no son tan sólo las que en seguida se enuncian, sí que también muchas otras que, como la de Municipalidades, se estudian en diferentes Asignaturas Universitarias; recordaremos que las Leyes interpretativas de la Constitución, relacionadas en dicho Programa, son cuatro, relativas, una al artículo 5.º, otra al artículo 23, otra al artículo 67 y otra al artículo 162 de la Carta, según la numeración primitiva de sus artículos; y advertiremos, finalmente, que las Constituciones comparadas de un modo principal con la nuestra, son: de fecha 1215 la Inglesa, 1787 la Norte-Americana, 1824 la Brasilera (1), 1874 la Suiza, 1875 la Francesa y 1876 la Española.

El Programa de nuestra referencia dice así:

La enseñanza del Derecho Constitucional, Positivo y Comparado comprende:

1.º Reseña Histórica de la Constitución de 1833.

2.º Constitución Política de Chile, comentada con todas las

(1) Derogada de hecho por la Revolución Republicana, próxima á sustituirse por el Proyecto de Constitución, que se someterá á la ratificación del Congreso convocado para el 15 de Noviembre de 1890.

cuestiones que se detallan en el Índice que se contiene al fin de los dos volúmenes de la obra titulada *La Constitución ante el Congreso.* Esas cuestiones forman parte de este Programa.

3.º Leyes que han reformado la Constitución de 1833.

4.º Leyes que la han interpretado.

5.º Leyes de Expropiación por causa de utilidad del Estado, de 14 de Agosto de 1838 y de 18 de Junio de 1857.

6.º Leyes sobre Incompatibilidades.

7.º Ley de 16 de Septiembre de 1884 sobre Contribuciones, Presupuestos y Cuentas de inversión.

8.º Ley de 4 de Julio de 1878 sobre el Cómputo de votos.

9.º Ley de 10 de Septiembre de 1887 sobre Tramitación de solicitudes particulares.

10. Ley de 4 de Septiembre de 1884 sobre Elección de los miembros de la Comisión Conservadora.

11. Artículos 122 y siguientes de la Ley orgánica de Tribunales sobre nombramientos de Jueces por el Presidente de la República.

12. Ley de 21 de Junio de 1887 sobre Reorganización de los Ministerios de Estado.

13. Ley de 15 de Septiembre de 1883 sobre el servicio Diplomático.

14. Ley de 25 de Septiembre de 1884 sobre Garantías á la Libertad Individual.

15. Sistemas Electorales. Ley General de Elecciones de 12 de Enero de 1884. Comparación de la misma con las Leyes de 1833, 1842, 1861, 1869 y 1874.

El Profesor deberá comparar las disposiciones fundamentales de la Constitución Chilena con la Legislación Constitucional de los Estados siguientes:

Estados Unidos de Norte América,
Suiza,
Francia,
Inglaterra,
Brasil y
España.

SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA

DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE

JURADA Y PROMULGADA EL 25 DE MAYO DE 1833

(Escrita por don Jorge Huneeus á solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile y con el objeto expresado en notas anteriores)

Ninguna importancia tienen, para dar á conocer el origen de la Constitución que hoy rige en Chile, el Reglamento Provisorio sancionado el 14 de Agosto de 1811, ni la Convención ajustada en 12 de Enero de 1812 entre los Delegados de la Junta de Gobierno de Santiago y los de la de Concepción; ni el Reglamento Constitucional Provisorio sancionado el 27 de Octubre de 1812, que rigió hasta el 6 de Octubre de 1813; ni finalmente, el Reglamento para el Gobierno Provisorio, de 17 de Marzo de 1814, que rigió sólo hasta el 23 del siguiente Junio, fecha en la cual don José Miguel Carrera asumió el mando Supremo en Junta organizada con el presbítero don Julián Uribe y don Manuel Muñoz de Urzúa.

El régimen político que aquellos ensayos Constitucionales iniciaron, cayó por tierra, juntamente con la "Patria Vieja", en Rancagua el 2 de Octubre de 1814, fecha inicial de la éra luctuosa que se conoce con el nombre de "Reconquista Española"

y que terminó en Chacabuco, el glorioso día 12 de Febrero de 1817.

Después del brillante triunfo que las armas chileno-argentinas obtuvieron contra las españolas en la memorable jornada de Chacabuco, el General don Bernardo O'Higgins fué proclamado en Santiago por doscientos diez individuos reunidos en Asamblea popular ó *Cabildo Abierto*, Director Supremo de la *República* de Chile. Aquel Gobierno no pudo ser, como es fácil comprenderlo, recordando las circunstancias en que se organizó, sino un Gobierno de hecho, esencialmente militar y revestido de facultades omnímodas, incompatibles con todo Sistema Constitucional.

Cuando se hubo proclamado solemnemente la Independencia de la República de Chile, el 12 de Febrero de 1818, y las huestes españolas hubieron experimentado nueva y decisiva derrota en los campos de Maipo el 5 de Abril del mismo año, fué forzoso constituir la República de una manera regular, aunque fuera sólo aparentemente.

Dictóse, al efecto, la Constitución de 1818, publicada el 10 de Agosto de aquel año y sancionada el 23 de Octubre siguiente.

Apenas es necesario insinuar que esa Constitución, como todas las que, poco ó mucho, han regido en Chile, establecía la forma de Gobierno Republicana y abolía la esclavitud. Acerca de tan graves problemas políticos jamás ha habido divergencia de opiniones entre los chilenos. Pero, al confiar el Poder Ejecutivo á un Director Supremo casi omnipotente, aquel Código se cuidó poco del Poder Legislativo, que encomendó á un Senado compuesto de cinco Vocales propietarios y de cinco suplentes, todos nombrados por ese mismísimo Director Supremo. Esta sola circunstancia basta para comprender que la Constitución de 1818 no importó en realidad otra cosa que la consagración de la *Dictadura* de hecho, que á la sazón ejercía el General O'Higgins, y que en nada cambió la anterior situación de la cosa pública.

Hubo de pensarse, por lo tanto, en dictar una nueva Constitución que desvaneciera la justísima alarma causada por la pro-

longación de un Sistema Dictatorial que contaba ya con más de cinco años de fecha.

Promulgóse otra el 30 de Octubre de 1822.

Más desgraciada fué la nueva que su antecesora, pues había sido combinada también para mantener, mas ó menos veladamente, toda la suma del Poder Público en manos del Director Supremo, cuyo mandato prolongaba por *diez* años más todavía.

Apenas tres meses alcanzó á regir la Constitución de 1822.

El 28 de Enero de 1823, fecha de la abdicación del General O'Higgins, puso término súbitamente á la existencia de aquel Código, cuya muerte coincide casi con su nacimiento.

La Junta Provisoria que asumió el Gobierno de la República el mismo día de la abdicación del General O'Higgins, cedió pronto su puesto al Capitán General don Ramón Freire. Cuando este bizarro y simpático Jefe desempeñaba la Dirección Suprema del Estado, se promulgó, el 29 de Diciembre de 1823, la Constitución Política conocida con el nombre de aquel año. Obra, en su mayor parte, del señor don Juan Egaña, esa Constitución, que ha regido como *Ley* en *lo Judicial* hasta el 1.º de Marzo de 1876, era en todo lo demás en extremo complicada, difusa, reglamentaria y tan impracticable, que una *simple Ley* dictada el 10 de Enero de 1825, la *declaró insubsistente en todas sus partes.*

¡Fatal antecedente el de un Congreso *Constituído* que derriba por completo la Constitución misma que le había dado existencia! Ese fenómeno chocante de un Poder meramente Legislativo que se sobrepone á la Ley Fundamental que le dió vida, se repitió más tarde con motivo de la reforma de la Constitución de 1828.

Desde el recordado día 10 de Enero de 1825 hasta el 8 de Agosto de 1828, fecha en que se promulgó la Constitución que lleva al pie la firma del Vice-Presidente de la República, General don Francisco Antonio Pinto, y la de los Ministros don Carlos Rodríguez, don Francisco Ruiz Tagle y don José Manuel Borgoño, la República careció de toda Constitución propiamente dicha.

Semejante estado de cosas no podía prolongarse. La inquietud natural de los espíritus, producida por los repetidos cambios en el personal del Ejecutivo, por movimientos militares del peor carácter, por el justo deseo de poner término á tan anómala situación y por la noble aspiración de alcanzar lo que se creía más perfecto, contribuyó á generalizar la ideas federalistas.

Algunos varones tan ilustrados como ilusos, creían encontrar en ellas un eficaz remedio para la salvación de la República, suponiendo que el Sistema Político adoptado con tan buen éxito por los Estados Unidos de América habría de producir en Chile idénticos resultados.

¡Error funesto que ha causado males gravísimos á mas de una de las Repúblicas Hispano-Americanas!

Si es verdad que la Constitución de 1828, obra del Partido Liberal entonces imperante, adoptó la forma *Unitaria* de Gobierno, debe reconocerse que en sus detalles no se ajustó á esa base. Al fijar en *ocho* el número de las Provincias en nuestro Territorio; al establecer en cada Provincia una Asamblea especial compuesta de doce miembros, á lo menos, elegidos directamente por el pueblo: al confiar á esas Asambleas, distintas por supuesto de las Municipalidades y de las dos Cámaras que formaron el Congreso Nacional, las atribuciones que detalla el artículo 114 de aquel Código, algunas de éstas tan graves como la de nombrar Senadores, la de proponer para los nombramientos de Intendentes: al hacer todo esto, se obró sin duda, con los más sanos y más levantados propósitos; pero se echó en olvido que, en aquella época de desórdenes y turbulencias, era menester organizar un Poder Ejecutivo central que estuviera investido, siquiera, de las facultades necesarias para hacer efectivas la seguridad de los ciudadanos y la conservación del orden público.

La Constitución de 1828, bellísimo conjunto de principios liberales y de preceptos hábilmente combinados, es una de las más adelantadas que se conocen. Escrita por el eminente literato español don José Joaquín de Mora, encanta su lectura. Desgraciadamente, aquella obra simpática no correspondía á

la verdadera y entonces poco satisfactoria situación de la República. Fué dictada medio siglo antes de la fecha en que habría debido serlo, y corrió la misma triste suerte que el destino había deparado á sus tres antecesoras, las Constituciones de 1818, 1822 y de 1823. Aunque pretendió regir sin alteración solamente hasta el año de 1836, fijado para su reforma en su artículo 133, apenas alcanzó un lustro de precaria y ficticia existencia, cediendo el puesto, después de agitada lucha y de violentos trastornos, á la que fué jurada y promulgada el 25 de Mayo de 1833.

¿Cómo pudo efectuarse esa reforma tres años antes de la fecha que para ello determinaba la mismísima Ley Fundamental que se intentaba modificar?

Para contestar la interrogación precedente, bastará recordar, á fin de no salir de los límites de este rapidísimo bosquejo, que la guerra civil que, en la segunda mitad de 1829, estalló entre el Partido Liberal ó *Pipiolo*, á la sazón gobernante, y el Partido Conservador ó *Pelucón*, tuvo sangriento desenlace á favor de este último, en el campo fatídico de Lircay, el nefasto día 17 de Abril de 1830.

Enseñoreado del Poder Público el Partido triunfante, se preocupó muy principalmente de arbitrar algún medio que, salvando las apariencias, hiciera posible derogar la Constitución de 1828, que había sido cien veces violada y que regía sólo nominalmente. Toda reacción política es siempre más ó menos violenta después de una lucha fratricida, y como el sendero de la inconstitucionalidad había sido adoptado por el Partido Liberal, cuando por una simple Ley declaró *insubsistente* la Constitución de 1823, el Partido Conservador dictó, á su turno, la Ley de 1.º de Octubre de 1831, no para declarar insubsistente la Constitución de 1823, sino para *anticipar* la fecha que ésta misma señalaba para su reforma.

Se ha indicado más arriba que el artículo 133 de la Constitución de 1828 prescribía que el año de 1836 convocaría el Congreso una gran Convención, con el único y exclusivo objeto de reformarla ó adicionarla, debiendo una Ley determinar el

procedimiento, el número de Miembros de dicha Convención y demás circunstancias.

Esa Ley fué dictada anticipadamente el recordado día 1.º de Octubre de 1831, ordenando que la gran Convención destinada á reformar ó adicionar la Constitución, se reuniera *á la mayor brevedad.* En los veinte artículos que la componen, la Ley citada consignó todos los detalles del caso, y todos ellos fueron cumplidos, dando lugar á que se instalara solemnemente el 20 del recordado mes de Octubre de 1831, la Gran Convención que *Constitucionalmente* no debió funcionar sino cinco años más tarde.

Fué resultado de los trabajos de esa Convención la Constitución Política de 1833, obra, en su mayor parte, del señor don Mariano Egaña, uno de los Miembros más caracterizados é importantes del Partido Conservador.

No hay para qué analizar esa Constitución, que debe publicarse á continuación de estas líneas. Pero conviene, sí, recordar que ella fué dictada obedeciendo, como era natural esperarlo, á un espíritu diametralmente opuesto al que dominaba en su antecesora. Organizó la República sobre una base realmente unitaria; centralizó el Poder Ejecutivo más aún de lo preciso, introdujo en nuestras Instituciones el estado de sitio, y es, para decirlo todo de una vez, la misma Constitución que hoy todavía nos rige, con las reformas efectuadas en estricta conformidad á las reglas que ella prescribe, por la Ley de 8 de Agosto de 1871; por la de 25 de Septiembre de 1873; por las dos de 13 de Agosto de 1874; por la de 24 de Octubre del mismo año, y finalmente, por la de 12 de Enero de 1882, que cambió sustancialmente el sistema anteriormente establecido para adoptar la reforma del propio Código Fundamental (1).

(1) Á las Leyes de reforma citadas hay que agregar la de 10 de Agosto de 1888, promulgada con posterioridad á la publicación de esta Reseña. Como se sabe, la última Ley de reforma ha suprimido los artículos 1.º y 9.º, reformado el 8.º, el inciso 4.º del artículo 14 y los artículos 19, 24, 25, 26, 27 y 73 y suprimido los antiguos artículos transitorios 2.º y 3.º, y los nuevos transitorios 1.º y 2.º Su numeración es la antigua de la Constitución, *(Nota de los Editores).*

Si éste adoleció en su origen de un vicio evidente, es forzoso confesar que el transcurso de más de medio siglo lo ha purgado con exceso. Cualesquiera que sean los defectos de que adolezca nuestra Constitución, que toda obra humana los tiene, debe reconocerse que á su sombra nuestra joven República ha prosperado cual otra alguna de sus hermanas, y ha alcanzado un puesto eminente entre las Naciones más serias, más cultas y más sólidamente organizadas. El Régimen Constitucional ha echado en nuestro suelo tan hondas raíces, que la raquítica y débil planta de 1833, se ha convertido en un árbol semisecular y gigantesco, bajo cuyo frondoso ramaje se cobijan todos los buenos ciudadanos que habitan el fecundo y ameno Territorio de Chile.

Nadie, nadie absolutamente pretendería hoy en la República que el Código fundamental se reformara con desviación de las reglas que él mismo tiene establecidas para tan interesante objeto!

Tal es, bosquejada en pocas palabras, la Historia de la actual Constitución Chilena, al presente una de las más antiguas del mundo civilizado. El Comentario Positivo de sus disposiciones se encuentra consignado en nuestro Libro *La Constitución ante el Congreso*, al cual nos referiríamos si se quisiera entrar en detalles.

JORGE HUNEEUS

En desempeño de la Comisión que nos ha conferido el Congreso Nacional, certificamos: que, con arreglo á las Reformas efectuadas hasta la fecha, sólo el que sigue es, conservando la numeración primitiva de sus artículos, el texto literal vigente de la Constitución Política de la República de Chile.

Sala de la Comisión, á 1.º de Diciembre de 1874.—ALEJANDRO REYES, Senador.—MANUEL JOSÉ IRARRÁZAVAL, Senador.—JORGE 2.º HUNEEUS, Diputado por la Serena. — ISIDORO ERRÁZURIZ, Diputado por Cauquenes» (1).

(1) Preámbulo de la Constitución publicada en 1877, omitido en la Edición de 1888. Esta Edición lleva al frente el preámbulo Primitivo de la Constitución, y se termina con el certificado de su autenticidad literal.

Naturalmente, se conserva en la Obra el texto Constitucional de 1874 que es el comentado. *(Nota de los Editores).*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DE LA

REPÚBLICA DE CHILE

CAPÍTULO PRIMERO

Del Territorio

ARTÍCULO PRIMERO (suprimido) (1)

"El Territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y desde las Cordilleras de los Andes hasta el Mar Pacífico, comprendiendo el Archipiélago de Chiloé, todas las Islas adyacentes y las de Juan Fernández".

Mucho se ha escrito para sostener la utilidad de este artículo, tomado de las Constituciones anteriores á 1833, á nombre de la

(1) Este artículo, y en consecuencia, el capítulo mismo, han sido suprimidos por el artículo 1.º de la Ley de Reforma Constitucional, promulgada el 10 de Agosto de 1888. Aconsejada y fundada esa supresión en el Comentario, se ha creído conveniente conservarlo así por su valor histórico, cuanto por el prestigio de la confirmación que aquella circunstancia agrega á los juicios del Autor. Razones semejantes nos inducen á proceder en igual forma en los casos análogos que se presentan en el cuerpo de estas Obras. *(Nota de los Editores).*

necesidad de que un país que entraba á figurar en la categoría de las Naciones Soberanas é independientes, manifestara al mundo civilizado la extensión de Territorio sobre la cual pretendía ejercer jurisdicción. Prescindiendo de digresiones acerca de su origen histórico, pues ellas á ningún resultado práctico nos conducirían, nosotros pensamos que la extensión de Territorio que abarca un país es un *hecho material*, contingente y sujeto á continuas variaciones. Si esto es cierto, se llega á la consecuencia de que el artículo citado no es materia propia de una Constitución, que no está llamada á reconocer *hechos*, sino á establecer Principios fundamentales que sirvan de base á la organización de los Poderes Públicos de la Nación, determinando, de una manera general, las atribuciones de cada uno de ellos.

Considerada así la cuestión, podría sostenerse que el artículo 1.º tiene por objeto impedir las enajenaciones ó desmembraciones del Territorio que en él se menciona. Para llevar á efecto actos de tan grave naturaleza, se requeriría la intervención del Poder Constituyente; se necesitaría reformar el artículo, procediendo conforme á las reglas que para ello establece la misma Constitución.

Tal parece ser la mente del artículo, si se le quiere atribuir efecto alguno positivo. Ni aún el Presidente de la República, obrando de acuerdo con el Congreso, podría ceder porción alguna del Territorio en él demarcado, ajustando al efecto un Tratado Internacional en la forma que previene el inciso 19 del artículo 82 (art. 73) (1).

Pero la verdad es que, si llegara á ocurrir un caso semejante, la Nación que, después de haber sostenido una guerra con Chile y de haber obtenido en ella la victoria, exigiera, por vía de indemnización, una parte de nuestro Territorio, grande ó pequeña, no estaría probablemente dispuesta á aguardar que la

(1) La cifra ó cifras colocadas entre paréntesis á la derecha del número de orden de cada artículo, indica la numeración actual de la Constitución de 1833.

reforma del artículo se verificara dentro del largo tiempo que podría ser necesario para dar cumplimiento á los preceptos contenidos en los artículos 165 á 168 de nuestra Ley Fundamental.

Es probable que en una emergencia semejante las autoridades chilenas tendrían que sujetarse á las reglas que, para celebración de Tratados, establece el Derecho Internacional, y nada más que á ellas.

Supongamos, por otra parte, el caso inverso: que en lugar de cesión de una parte del Territorio, se tratara de ensancharlo, de adquirir una porción de Territorio extranjero. ¿Cómo se procedería para llevar á efecto Constitucionalmente esa adquisición? ¿No contrariaría ella lo dispuesto en este artículo, ya que una vez consumada, los límites de la República no serían en adelante los que él determina?

Indudablemente, los Convencionales de 1833 no previeron el caso, puesto que en toda la Constitución no se encuentra precepto alguno que tienda á resolverlo. No se pensó entonces en la posibilidad de que ocurrieran en Chile los cambios frecuentes que en las Naciones del Viejo Mundo experimenta la extensión del Territorio Nacional, que hoy se ensancha y mañana se restringe, cediendo, la mayor parte de las veces en que ello ocurre, á la dura é inflexible ley de la necesidad.

Pero la circunstancia feliz de que tales cambios no se hayan efectuado en Chile y la poca probabilidad de que lleguen á efectuarse en lo futuro, no impiden la posibilidad de que alguna vez ocurran, y preciso es que alguna de las Autoridades Constituídas sea competente para resolver acerca de tan grave materia.

Nosotros creemos que, á falta de designación expresa en la Constitución, debe entenderse que la facultad de ensanchar el Territorio chileno, mediante estipulaciones ajustadas con la Nación cedente de la porción que nosotros adquiriéramos, no podría corresponder sino al Presidente de la República de acuerdo con el Congreso, de la misma manera que se procedería en el caso de todo Pacto Internacional.

***

El artículo que estudiamos ha sugerido otra cuestión. Se ha querido deducir de su letra que Chile no puede pretender derechos sobre otra extensión de Territorio que la que en él está expresamente demarcada.

Nosotros pensamos que semejante deducción es de todo punto inadmisible: 1.º, porque la Constitución de un país es un Código de Derecho Público *Interno;* y 2.º, porque siendo el único objeto posible de este artículo impedir las enajenaciones ó desmembraciones del Territorio, es evidente que no se refiere ni puede referirse sino á la porción del Territorio que él mismo señala, ó sea á aquella sobre la cual tenemos un derecho á todas luces incuestionable, mas nó á aquellas que, perteneciendo á Chile, podrían, sin embargo, serle disputadas. Así, el artículo impediría enajenar la Provincia de Santiago; pero no sería obstáculo para que se cediera ó enajenase, por ejemplo, el Territorio Patagónico.

Para nosotros, el artículo 1.º de nuestra Constitución no significa otra cosa que una prohibición impuesta á las Autoridades de enajenar porción alguna del Territorio comprendido dentro de los límites que en él se designan; pero él no dice que *sólo* ése sea nuestro Territorio; no nos prohibe ceder el que dentro de aquellos límites no estuviere comprendido, ni nos impide ensancharlo por medio de adquisiciones verificadas con arreglo á Derecho.

De lo expuesto inferimos que el artículo que estudiamos no ha producido ni puede producir ventaja alguna en la práctica. Si á esto se agrega que tampoco es materia de una Constitución, aún considerado con relación á un punto de vista rigoromente científico, se llega á la conclusión de que convendría suprimirlo por completo.

CAPÍTULO II (I) *

De la forma de Gobierno

ART. 2.º (1.º)

"El Gobierno de Chile es Popular Representativo".

ART. 3.º (2.º)

"La República de Chile es una é indivisible".

Prescindiendo de averiguar si las clasificaciones que nuestra Carta Fundamental da á la forma de Gobierno que ha aceptado para Chile, son ó no conformes á la teoría, porque no entra en nuestro plan detenernos en el estudio de cuestiones meramente teóricas, creemos que los artículos 2.º (1.º) y 3.º (2.º) de la Constitución podrían muy bien haber sido redactados de una manera más clara y completa.

El Gobierno de Chile es *Popular* por cuanto el pueblo, representado al efecto por los electores, designa las personas que deben ejercer las funciones de Miembros del Congreso, de Presidente de la República y de Municipales. Es Representativo, porque consistiendo este sistema, según Stuart Mill, en que la Nación entera, ó al menos, una parte numerosa de ella, ejerza por medio de Representantes elegidos periódicamente, el Poder de Inspección Suprema que le corresponde, la Nación Chilena lo ejerce, en efecto, por medio de las Cámaras, cuyos Miembros se eligen y renuevan periódicamente.

Según esto, es de la esencia del Sistema Representativo la división del Poder Nacional ó Social en diferentes ramas, tantas

(*) La numeración que va entre paréntesis es la que tienen actualmente los capítulos de la Constitución.

cuantas sean necesarias para que el Poder fiscalice al Poder, á fin de que esa Inspección Suprema que compete á la Nación sea eficaz y constante. Hé aquí por qué en todo país sujeto al Sistema Representativo, el Poder Nacional está dividido, por lo menos, en tres ramas ó Poderes distintos: el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial; al revés de lo que sucede en el Régimen Absoluto ó Despótico, que acumula en un mismo individuo ó en un mismo Cuerpo, funciones propias de más de uno de aquellos Poderes.

Considerado el Sistema Representativo como acabamos de indicarlo, no concebimos cómo podría la Nación ejercer la Inspección constante y eficaz á que hemos aludido, si ella misma no elige los Representantes á quienes confía ese cargo; y hé aquí cómo el Sistema *Representativo*, si ha de ser una verdad, tiene forzosamente que ser *Popular*. Así, en la Gran Bretaña el pueblo no elige á los Miembros de la Cámara Alta, como tampoco elige al Jefe del Poder Ejecutivo; pero elige sí periódicamente á los Miembros de la Cámara de los Comunes, que es así una Asamblea verdaderamente *popular*.

Más claro: entre dos Gobiernos Representativos, puede ser uno más *Popular* que otro, porque en aquél el pueblo elige mayor número de Autoridades que en éste, como sucede en Chile respecto de la Gran Bretaña; pero es bien seguro que donde se adopta el Sistema *Representativo*, forzosamente el Poder Social ha de estar dividido en diferentes ramas ó Poderes; y donde exista esta división, que debe ser tripartita por lo menos, es también indispensable que aquella en quien reside la Potestad Legislativa y la Inspectiva, sea elegida por el pueblo, si no en el todo, como sucede entre nosotros, en su parte principal, como sucede en Inglaterra.

De aquí resulta que la palabra *Popular* de que se sirve el artículo que examinamos, está demás. Si nuestro Gobierno es Representativo, por ese mismo hecho es popular. Esto es para nosotros de toda evidencia.

Agrega la Constitución en el artículo 3.º (2.º) que la República de Chile es "una é indivisible". Se ve, pues, que ha adop-

tado el Sistema Republicano, que se contrapone al *Monárquico*, de la misma manera que el Representativo al Absoluto.

Con la palabra *Una* se ha querido indicar, sin duda, que nuestro Sistema de Gobierno es *Unitario*, en contraposición á Federal. Y así es, en efecto, porque todo nuestro territorio está sujeto á unas mismas Leyes, y porque todas las Autoridades Administrativas están subordinadas á un solo Poder Ejecutivo Central. Tal fué también el sentido que se dió á la palabra *Una* en la sesión de la Gran Convención de 19 de Noviembre de 1832. La palabra *Indivisible* se agregó, según el Convencional don Juan Francisco Meneses, "no tanto para precaver la Federación, cuanto, lo que sería peor que ella, dos ó más Gobiernos Independientes dentro del mismo territorio".

Por lo expuesto se ve que, en lugar de sus artículos 2.º (1.º) y 3.º (2.º), habría sido mejor que la Constitución hubiera consignado uno sólo redactado en estos términos: "El Gobierno de Chile es Republicano, Representativo, Democrático y Unitario". Esta redacción habría guardado perfecta conformidad con las cuatro grandes clasificaciones que necesariamente han de aplicarse á todo Sistema de Gobierno. Se suprimiría de la Constitución lo que ninguna falta hace en ella, como son las palabras *Popular é Indivisible*; se redactaría convenientemente lo que está mal redactado, como la expresión *Una*, y se agregaría que el Gobierno de Chile es Democrático, en contraposición á Aristocrático, cosa que nuestra Ley Fundamental no expresa claramente, bien que ello se deduce naturalmente de los incisos 1.º y 2.º del artículo 12 (10).

La verdad es que la forma de Gobierno de un país no depende de las palabras con que lo bautizan uno ó más artículos de su Constitución, sino que es una consecuencia que fluye naturalmente de la manera como esa misma Constitución organiza el Poder Nacional y regla el ejercicio de las diferentes ramas ó Poderes en que lo divide.

Mas ya que la Constitución nuestra, como lo hacen casi todas, ha querido dar á conocer en su portada nuestro Sistema de Gobierno, nos parece que lo habría hecho de una manera más

clara y completa, si hubiera refundido los dos artículos que acabamos de examinar en uno sólo redactado en los términos arriba indicados.

Observaremos de paso que, aunque el artículo 3.º (2.º) principia con la palabra *República*, nuestro Sistema de Gobierno no es, sin embargo, puramente Republicano. Algo tiene de la Monarquía Constitucional, puesto que, según el artículo 83 (74) la responsabilidad del Presidente de la República está limitada en cuanto al tiempo y en cuanto á los crímenes por los cuales puede hacerse efectiva. Compárese la enumeración que hace el artículo 92 (83) de los crímenes que autorizan la acusación contra un Ministro del Despacho, con los dos únicos que pueden servir de fundamento á la del ex-Presidente de la República y se notará que este funcionario está revestido, en parte no pequeña, de la irresponsabilidad de un Monarca Constitucional, lo que manifiesta que la Constitución ha querido asignarle, durante su período, un rol análogo, colocándole sobre todos los Partidos, y haciendo pesar sobre los Ministros la responsabilidad exclusiva de casi todos los actos de la Administración.

Art. 4.º (3.º)

"La Soberanía reside esencialmente en la Nación, que delega su ejercicio en las Autoridades que establece esta Constitución".

Este artículo consigna un principio, no establece un precepto. La Soberanía, ó sea la facultad de constituirse y de dictarse Leyes, es claro que reside en la Nación. Ésta, por medio de los ciudadanos activos con derecho de sufragio, delega su ejercicio en las Autoridades que la Constitución establece y que aquéllos eligen en las votaciones populares. De aquí la existencia del *Poder Electoral*, el primero y el más importante de todos, puesto que designa á las personas llamadas á desempeñar el Poder Legislativo, al Jefe del Ejecutivo y á los Municipales. Designa

igualmente á aquellas que ejercen el Poder *Constituyente*, ya que éste reside en el Poder Legislativo, procediendo conforme á las reglas especiales que determinan los artículos 165 á 168 (156 á 159).

Si los electores sufragantes ejercen las funciones propias del Poder Electoral, es también obvio que son mandatarios de la Nación, á cuyo nombre designan las personas que deben desempeñar las funciones de los otros Poderes que ya hemos indicado. Luego, es evidente que si los electores desempeñan un mandato de la Nación, deben tener las condiciones de *capacidad, inteligencia é independencia* que se requieren para el ejercicio de todo cargo público. Y si el sufragio es un cargo *público*, como lo cree Stuart Mill y lo creemos nosotros, es indudable que debe ser restringido y confiarse sólo á personas que tengan las condiciones indicadas.

La teoría del Sufragio Universal, basada en la errónea idea de considerarle como un *Derecho*, cae así por tierra. Si es un cargo público, y de primera importancia, no es facultativo en el ciudadano elector votar ó nó en las elecciones, como no depende de la mera voluntad de un mandatario cualquiera de la Nación desempeñar ó nó el cargo que de ella hubiere recibido.

Si las Autoridades que la Constitución establece, son meros delegados de la Nación, deben ajustarse en todo á las prescripciones que aquélla determina. Si obran fuera de la órbita que ella les traza, se colocan en la misma situación del mandatario que procede infringiendo las instrucciones de su mandante. El mandante, en tal caso, no queda ligado por los actos del mandatario.

De la misma manera, cuando las Autoridades violan las disposiciones Constitucionales, en términos tales que, dentro de ellas mismas, no se encontrare correctivo contra el exceso (lo que debe siempre buscarse con empeño), nacería entonces para los ciudadanos el Derecho de *Resistencia* ó de *Insurrección;* Derecho que nosotros reputamos incuestionable en el terreno de los principios, pero cuyo ejercicio no es justificable sino en casos verdaderamente extremos, como el que produjo la de-

claración de hallarse vacante el trono de Inglaterra en Enero de 1689, tomando por motivo la fuga de Jacobo II, ú otros casos análogos. Cuando quedare algún arbitrio legal que hacer valer, conviene siempre abstenerse de usar remedios que pueden agravar la enfermedad que con ellos se pretende aliviar, y sobre todo, de aquellos que sólo el buen éxito justifica. Y el buen éxito no acompaña siempre á los defensores de la Verdad y de la Ley. De ordinario, es compañero fiel de la fuerza y de la audacia. Ello es poco consolador; pero es algo que desgraciadamente confirma la Historia, cuyas lecciones no debemos desdeñar.

CAPÍTULO III (II)

De la Religión

Art. 5.º (4.º)

"La Religión de la República de Chile es la Católica, Apostólica, Romana; con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra".

La primera parte de este artículo se presta á diversas interpretaciones.

Si hubiera de entenderse conforme á su tenor literal, esto es, como el reconocimiento de un hecho existente en el país, pensamos que se habría consultado una redacción más propia y más correcta, diciendo, por ejemplo, que la Religión *de la mayoría de los chilenos es la Católica, Apostólica, Romana.* Así entendida, la disposición á que aludimos debería suprimirse, porque, como lo hemos observado ya al ocuparnos del artículo 1.º (suprimido), las Constituciones no tienen por objeto reconocer *hechos*, sino establecer principios fundamentales para el buen Gobierno del país.

Inaceptable sería suponer siquiera que la Constitución haya querido imponer al Estado, en la disposición que examinamos, una Religión determinada; porque, como hemos tenido ocasión de expresarlo en un Informe que, acerca de esta materia, tuvimos el honor de redactar y de presentar firmado en unión con varios Honorables colegas á la Cámara de Diputados en 6 de Julio de 1874, la esfera de acción del Código Fundamental está circunscrita sólo á intereses temporales, y el fomento y desarrollo de éstos de ninguna manera exige que se imponga Religión alguna al Estado, ya que éste es algo esencialmente distinto de los individuos que lo componen, quienes, lejos de tener todos una misma creencia, están siempre divididos, bajo el aspecto religioso, en sectas diferentes.

Tan cierto es esto, que aún los más decididos defensores de la disposición contenida en la primera parte del artículo 5.º (4.º) afirman algo muy diverso, sosteniendo que ella importa una restricción impuesta á las Autoridades Constituídas de respetar siempre, en el ejercicio de sus atribuciones, las Leyes de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana.

Según esta tesis, el Congreso no podría aprobar Proyecto de Ley que contrariara las disposiciones Canónicas; si lo hiciera, violaría el artículo 5.º (4.º) que examinamos.

Pero la verdad es que semejante opinión es tan inaceptable ante la teoría como ante los hechos. Ante la teoría, porque, admitiéndola se llegaría á la consecuencia de que la Soberanía, ó sea la facultad que tiene una Nación de darse las Leyes que más le plazca, no residiría ya en ella misma, sino en una Autoridad extraña y distinta de aquellas en quienes delega su ejercicio el artículo 4.º (3.º) Ante los hechos, porque la misma Constitución contiene disposiciones que las Leyes Canónicas no aceptan, tales como la facultad referente al *Exequatur*, que confiere al Presidente de la República y á la Ley, según los casos, el inciso 14 del artículo 82 (73); y porque más de una Ley se ha dictado entre nosotros que tampoco guarda conformidad con los Cánones.

No es, por consiguiente, esa la inteligencia que debe darse

al Mandato Constitucional. Nó; al disponer la primera parte del artículo 5.º (4.º) que la Religión del Estado sea la Católica, tomando como base un hecho social importante, declaró simplemente que esa Religión sería la única protegida por las Autoridades Constituídas. Por eso el artículo 80 (71) impone al Presidente de la República la obligación de prestarle protección, como se ve por la fórmula del juramento que en él se determina.

Y es esto tan cierto, que con la misma facultad con que Chile se impuso aquella obligación, la sujetó en otros artículos á las limitaciones que juzgó convenientes, reservándose el conjunto de atribuciones que constituyen el *Patronato Nacional*, y que se detallan en los artículos 39 (30), párrafo 3.º; 82 (73), párrafos 8.º, 13 y 14; y 104 (95), párrafos 3.º y 4.º

El Patronato Nacional no tiene, por consiguiente, su origen ni en la costumbre, ni en Concordatos ó meros actos de tolerancia de parte de la Santa Sede. Lo tiene en la voluntad misma de la Nación, que si quiso, por consideraciones dignas de alto respeto, pero de un carácter meramente relativo y variable, dispensar su protección exclusiva á un Culto determinado, ha estado en su pleno derecho para subordinar esa protección á las condiciones que estimó necesarias. Si el Culto protegido acepta ese favor especial, debe admitirlo con las limitaciones á que el Estado lo subordina.

De otra manera, forzoso sería admitir, como base para las relaciones de una y otra Autoridad, el principio de "La Separación de la Iglesia y del Estado", único aceptable en teoría; único que evitaría por completo los conflictos á que da lugar el Sistema Patronatista, y único, finalmente, que, dejando en libertad plena á cada una de las dos Autoridades para obrar con completa independencia dentro de su respectiva esfera de atribuciones, atribuye á Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César.

Nosotros, partidarios de ese principio, no aceptamos la tesis de que el Patronato *sea inherente á la Soberanía Nacional.* Nó; el Patronato es sólo una consecuencia de la protección que se

dispensa á uno ó á varios Cultos determinados. Existirá donde esa protección exista; y como, á juicio nuestro, *no es inherente* á la noción del Estado la obligación de dispensar favor especial á Religión alguna, es claro que no creemos que el Patronato pueda serlo tampoco en sentido absoluto.

Comprendemos fácilmente que, cuando en un país la gran mayoría de sus habitantes profesa un mismo Culto, la Ley Fundamental, tomando el hecho cual existe, y obedeciendo á consideraciones de un orden político y meramente relativo, disponga lo que dispone la primera parte del artículo 5.º (4.º) de nuestra Constitución. En Ciencias Políticas y Sociales nada hay de absoluto. Se adopta para la Nación aquello que más conviene, y no es difícil darse cuenta de cómo un sistema teóricacamente inadmisible, ha podido subsistir, mientras de él no se originaban conflictos cuya solución es considerada, en la mayor parte de los casos, como el sacrificio de la independencia de la Iglesia ante el Estado, ó el de la de éste ante aquélla, en países donde, como en Chile, no están definidas las relaciones de ambas entidades por medio de un Concordato.

***

La segunda parte del artículo citado excluye el *ejercicio público* de cualquiera otra Religión que no fuere la Católica, Apostólica y Romana. Excluye, en buenos términos, la Libertad de Cultos.

La Constitución no pensó, sin duda, que las Leyes son impotentes para sobreponerse á algo que está sobre ellas. Si el Culto no es otra cosa que la manifestación externa de lo que cree nuestra conciencia, y si la conciencia humana es libre para pensar y para creer; ¿cómo puede *no* serlo para dar forma y vida á lo que piensa y á lo que cree? Nosotros no lo concebimos, y pensamos que la facultad de tributar Culto á Dios es algo que nadie puede coartar, si para ello no concurren graves consideraciones de Orden Público, como sucede con todos los demás Derechos Primitivos y Naturales del hombre.

Es tan exacto lo que acabamos de decir que, *á pesar* de lo

dispuesto en la segunda parte del artículo 5.º (4.º), los Cultos Disidentes se han ejercido en Chile de una manera verdaderamente *pública*, si es público lo que se contrapone á secreto, desde muy poco tiempo después de promulgada la Constitución.

En el segundo discurso que pronunciamos ante la Cámara de Diputados el 3 de Julio de 1865, fundando nuestro voto favorable á la Ley Interpretativa de la segunda parte del artículo que examinamos, tuvimos ocasión de recordar que, desde el año 1837, á vista y paciencia del Gobierno Conservador que entonces nos regía, se fundó en Valparaíso la primera Capilla Disidente establecida en el país (1). Recordamos también que tanto la Administración del General Prieto, como la del General Bulnes, la del señor Montt y la del señor Pérez, hasta la fecha indicada, nunca se habían considerado autorizadas para ordenar que se cerraran las Capillas Disidentes; lo que manifiesta que todas ellas creyeron que la exclusión del ejercicio *público* de los Cultos Disidentes no se refería al que se practicara dentro de edificios de propiedad particular, sin entrar á averiguar si éstos tenían aparatos ó señales exteriores y visibles que dieran á conocer su carácter y destino.

Esta interpretación, autorizada por una larga práctica de treinta años, es la que consagra la Ley de 27 de Julio de 1865, al declarar que por el artículo 5.º (4.º) de la Constitución se permite á los que no profesan la Religión Católica, Apostólica, Romana, el Culto que practiquen dentro del recinto de edificios de propiedad particular, como también fundar y sostener escuelas privadas para la enseñanza de sus propios hijos en la doctrina de sus Religiones.

Mediante esa Ley y mediante la amplia libertad de imprenta, de reunión y de discusión de que se disfruta en Chile, podemos decir que hoy tenemos en él implantada de *hecho* la libertad de Cultos. ¿Por qué entonces no poner en armonía nuestra Carta Fundamental con ese hecho honroso para el país, reformando el artículo 5.º (4.º) de manera que quede asegurada *Constitucio-*

(1) Vid. anexos núms. 1 y 2.

nalmente la libertad de Cultos, como tuvimos el honor de pedirlo ante la Cámara de Diputados, el 25 de Julio de 1865? (1).

***

El extenso é interesante debate que entonces tuvo lugar, á propósito de si exigía ó no reforma el artículo 5.º (4.º), no fué infructuoso para el país. De él resultó la Ley Interpretativa á que hemos aludido, ya que no contó sino con diez votos favorables la declaración de reformabilidad de dicho artículo, rechazada por treinta y cuatro sufragantes contrarios (2).

Entre los diez vencidos de entonces nos cupo la honra de contarnos, siendo los nueve restantes, los señores don Juan Nepomuceno Espejo, don Tomás E. Gallo, don Manuel García de la Huerta, don Marcial González, don Manuel Antonio Matta, don Ambrosio Montt, don Santiago Prado, don Jerónimo Urmeneta y don Benjamín Vicuña Mackenna (3).

(1) Vid. anexo núm. 3.

(2) Es interesante el decreto de 20 de Diciembre de 1889, que libera de derechos de internación los materiales destinados á construir una Escuela y una Iglesia Anglicanas, y cuyo considerando 3.º estima que «las franquicias aduaneras, encaminadas á facilitar el cumplimiento de los deberes religiosos, no pueden limitarse á un individuo con exclusión de otros, y deben extenderse á todos los habitantes de la República, sin perjuicio de la protección especialque la Constitución y las Leyes acuerdan al Culto Católico».

Este decreto, si no envuelve fuerza legislativa alguna, es, en cambio, un síntoma social tanto más significativo cuanto que tal vez interpreta, más bien que explica, las disposiciones á que se refiere el texto. *(Nota de los Editores).*

(3) Asistieron cuarenta y cinco Diputados á la sesión de 5 de Agosto de 1865, en que se desechó la declaración de reformabilidad del artículo 5.º (4.º). Aparte de los diez que votaron en favor, los treinta y cinco Diputados restantes, de los cuales uno se retiró de la Sala antes de la votación, fueron los siguientes:

Amunátegui, Miguel Luís
Ariztía, Mariano José
Barros Morán, Miguel
Cruchaga, Miguel
Covarrubias, Alvaro
Concha, Melchor de Santiago
Concha y Toro, Melchor
De-Putrón, Enrique
Errázuriz, Federico
Echaurren Huidobro, Francisco
Figueroa, Nicolás
Figueroa, Francisco de Paula
Izquierdo, Vicente
Lira, José Santos

En aquella memorable discusión, en que por primera vez se defendió en nuestras Cámaras el principio de la Libertad Religiosa, sostuvieron la necesidad de la reforma del artículo 5.º (4.º), sin limitación alguna, los señores don Manuel Antonio Matta, don Manuel Recabarren, don Juan Nepomuceno Espejo y don Benjamín Vicuña Mackenna; defendieron la misma idea, limitándola á la segunda parte del artículo, los señores don Ambrosio Montt, don Antonio Varas, don José Eugenio Vergara y nosotros; é impugnaron la necesidad de la reforma, los señores don Federico Errázuriz, don Pedro Félix Vicuña, don Joaquín Larraín Gandarillas, don Melchor de Santiago Concha, don José Ciriaco Valenzuela, don Joaquín Blest Gana, don Manuel Antonio Tocornal, don Domingo Santa María, don Francisco Echaurren Huidobro, don Enrique Tocornal y don Miguel Barros Morán, fundándose la mayoría de estos últimos en que bastaba la Ley Interpretativa para satisfacer las necesidades del país en orden á Libertad Religiosa.

Los hechos, sin embargo, se han encargado de probar posteriormente que si ese fundamento pudo ser considerado entonces como exacto, no lo sería ya hoy para muchos de lo que lo alegaron. Nuevas necesidades sociales, que catorce años hace, apenas se dejaban sentir, y conflictos frecuentes entre las Autoridades Políticas y las Eclesiásticas, han dado cuerpo á una idea que entonces principiaba sólo á germinar, y van creando una situación tal, que la Separación de la Iglesia y del Estado, que nosotros aceptábamos en 1865 sólo en el terreno de los princi-

Larraín, Bruno
Larraín, Francisco de Borja
Lastra, Antonio de la
Lavín, José Galo
Maturana, Marcos (General)
Ovalle, Luis
Ossa, Nicomedes G.
Pinto, José Manuel
Prieto y Cruz, Ángel
Padín, Vicente
Pérez, Santos
Reyes, Alejandro
Solar, Francisco de Borja
Santa María, Domingo
Tocornal, Manuel Antonio
Tocornal, Enrique
Tagle, Diego
Vergara Rencoret, Francisco
Vargas Fontecilla, Francisco
Valenzuela, Ciriaco
Zumarán, Miguel

pios y que muy pocos defendieron en aquella fecha, tendrá que llegar á ser una aspiración persistente de todos los que querrían ver satisfechas aquellas necesidades y cortada radicalmente la causa de esos conflictos.

En cuanto á nosotros, lo decimos con perfecta sinceridad, abrigamos la firme convicción de que el sistema Patronatista, cuya base fundamental supone una armonía perfecta entre la Autoridad Política y la Eclesiástica, armonía que no pocas veces es difícil conservar, va perdiendo terreno á medida que el tiempo avanza. Con tal sistema, nada ganan el Estado ni la Iglesia. Y no se diga que conviene conservarlo por temor de que las pretensiones intemperantes de la Iglesia Católica pudieran avasallar al Estado, porque en el sistema de la Separación completa semejante peligro es ilusorio. Manteniéndose la Iglesia dentro de los límites de su misión espiritual, quedaría completamente fuera de la acción del Estado. En todo aquello que correspondiera al orden temporal, la Iglesia sería una persona jurídica *sujeta á la Ley*, como todas las de esa clase.

He aquí por qué los partidarios de la reforma del artículo 5.º (4.º) y de los demás que con él se relacionan, han aumentado considerablemente desde 1865. El hecho lo comprueba: la moción que, para alcanzar esa reforma, se presentó á la Cámara de Diputados el 2 de Junio de 1874, está suscrita por los señores don Miguel Luis Amunátegui, don Belisario Prats, don Eulogio Allendes, don Guillermo Matta, don Santiago Lindsay, don Joaquín Blest Gana, don Ruperto Ovalle, don Manuel Valdés Vigil, don Enrique Cood, don Isidoro Errázuriz, don Leoncio Pica, don Manuel Rengifo, don Francisco Smith, don José Antonio Villagrán, don Manuel Antonio Hurtado, don Ramón Valdés Lecaros, don Juan Nepomuceno Espejo, don Juan del Sol, don Ramón Vial, don Domingo Santa-María, don Nicolás Novoa, don Manuel Antonio Matta, don José Manuel Balmaceda, don José Salamanca, don Eulogio Altamirano, don Juan Gandarillas, don Segundo Molina y por nosotros.

Si llegara á convertirse en Ley la parte dispositiva de la mo-

ción á que acabamos de referirnos, lo que creemos acontecerá en época más ó menos próxima, sin que sea menester precipitar una solución que impondrá al país la fuerza misma de los acontecimientos y que sólo el ajuste de un Concordato podría retardar; pensamos que la reforma debería realizarse en el sentido que indica el Informe á que hemos aludido más arriba (1), esto es: suprimiendo de la Constitución el artículo 5.º (4.º), el párrafo 3.º del 39 (30), el artículo 80 (71), los párrafos 8, 13 y 14 del 82 (73), el inciso 4.º del 102 (93), y los párrafos 3.º y 4.º del 104 (95), y reemplazando todas esas disposiciones por una sóla que, sin adoptar Culto alguno Oficial ni privilegiado, asegurara ámpliamente á todos su ejercicio público y privado, sin otras limitaciones que las que, con arreglo á la Ley, reclamaren la Moral y el Orden públicos (2).

CAPÍTULO IV (III)

De los Chilenos

Art. 6.º (5.º)

"Son Chilenos:

"1.º Los nacidos en el Territorio de Chile.

"2.º Los hijos de padre ó madre Chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse en Chile. Los hijos de Chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose el padre en actual servicio de la República, son Chilenos aún para los efectos en que las

(1) Vid. anexo núm. 4.

(2) La *proposición* de reforma Constitucional promulgada el 3 de Noviembre de 1884, relativa á la supresión del artículo 5.º (4.º), y á algunas otras modificaciones relacionadas con la materia, ha caducado el 31 de Mayo de 1888, por haber dejado transcurrir su período, sin ratificarla, el Congreso que se renovó constitucionalmente en esa fecha. *(Nota del Autor.)*

Leyes fundamentales, ó cualesquiera otras, requieran nacimiento en el Territorio Chileno.

"3.º Los extranjeros que habiendo residido un año en la República, declaren ante la Municipalidad del Territorrio en que residen su deseo de avecindarse en Chile y soliciten Carta de Ciudadanía.

"4.º Los que obtengan especial Gracia de Naturalización por el Congreso".

Inciso primero

La palabra *Territorio* debe tomarse en este inciso en el sentido figurado que tiene en Derecho de Gentes, porque esta disposición es propiamente de Derecho Internacional Privado. En efecto, en la solución de las dificultades que pudiera sugerir el conflicto de las disposiciones de nuestra Carta, en materia de Ciudadanía, con las que contuviese la Constitución de otro país, sobre la misma materia, podrían encontrarse comprometidas las relaciones de Chile con este último, siempre que concurrieran en un mismo individuo circunstancias que le colocaran en aptitud de elegir la Ciudadanía que le fuere ofrecida por la Constitución de la República y por la de otra Nación cualquiera.

En estos casos, y siempre que la Constitución emplea la palabra *Territorio* en materias que se rigen por el *Derecho Público Externo*, debe entenderse esa palabra en el sentido figurado que le atribuye el Derecho de Gentes.

Por el contrario, cuando la Constitución se sirve de la palabra *Territorio* en disposiciones de carácter meramente *Interno*, como por ejemplo, cuando dice que el Territorio de Chile se divide en Provincias, ó cuando prohibe al Presidente de la República salir del Territorio durante cierto tiempo, sin permiso del Congreso, etc., etc., entonces, tratándose de reglas que en ningún sentido pueden afectar las relaciones de Chile con Potencias extranjeras, la palabra *Territorio* debe tomarse en su

significación material ó natural, en la misma que tiene según el artículo 1.º (suprimido).

Según esto, son Chilenos por nacimiento:

1.º Los individuos que hubieren nacido en el Territorio que materialmente comprende la República de Chile;

2.º Los que hubieren nacido á bordo de buques de guerra chilenos, surtos en aguas territoriales ó en cualesquiera otras, sin distinción alguna;

3.º Los que hubieren nacido á bordo de naves mercantes chilenas, surtas en aguas de la República ó en alta mar; y

4.º Los individuos que, nacidos en la casa de un Agente Diplomático Chileno, residente en el extranjero, ó en la Legación Chilena existente en el extranjero, gozaren de este derecho con arreglo á los principios de la Ley Internacional.

La inteligencia que acabamos de dar á la disposición contenida en el inciso 1.º del artículo que examinamos, es la misma que le atribuyó la Cámara de Diputados en sesión de 8 de Junio de 1849, al resolver, por treinta y ocho votos contra seis, que don Juan Bello podía ser Diputado, á pesar de no haber pedido jamás Carta de Ciudadanía.

La Cámara resolvió así que este malogrado y distinguido compatriota, era Chileno por *nacimiento*, por cuanto había nacido en Londres en circunstancias de hallarse desempeñando su eminente padre, el señor don Andrés Bello, de nacimiento, Venezolano, el cargo de Secretario de la Legación Chilena en Inglaterra.

De lo dicho se infiere que la Constitución, á pesar de la fórmula imperativa con que encabeza la redacción de este artículo, no impone el carácter de Chileno, sino que lo ofrece á aquellos que, reuniendo las condiciones prevenidas en las diferentes disposiciones que el artículo comprende, quisieren buenamente aceptarlo, cuando á la vez les es ofrecida la Ciudadanía de otro país por la Legislación en él vigente.

* * *

Inciso 2.°

Para que un hijo de padre *Chileno* y de madre extranjera, nacido en territorio extranjero y avecindado en Chile, se repute Chileno, ¿es menester que el padre sea Chileno por *nacimiento*, ó basta que éste lo sea por *domicilio* ó por *privilegio?*

Se ha resuelto lo segundo por la Cámara de Diputados, en sesion de 21 de Agosto de 1850, y con sólo tres votos en contra, en el caso de don Carlos Bello, Diputado suplente por la Serena. Este caso, muy significativo porque la Cámara revocó un acuerdo anterior en que había declarado nula la elección del expresado señor Bello, decide la cuestión en el sentido más favorable á la concesión de la Ciudadanía.

Don Carlos Bello había nacido en Londres, pero antes que su señor padre fuera Secretario de la Legación Chilena, circunstancia que le colocaba en situación muy diversa de la de su hermano don Juan. Sin embargo, como don Andrés Bello había obtenido, siendo don Carlos menor de edad, Carta de Ciudadano *Chileno, por Gracia*, y éste se encontraba avecindado en Chile en el momento de su elección para Diputado, la letra de la Constitución le amparaba, y la Cámara resolvió acertadamente el caso, no distinguiendo donde la Ley Fundamental no distingue.

***

Antes de la reforma del artículo 7.° (6.°), que hoy se refiere sólo al inciso 3.° del 6.° (5.°), se suscitó otra cuestión. El hijo de Chileno ó Chilena nacido en territorio extranjero, ¿era Chileno por el *solo* hecho de avecindarse en Chile, como lo dispone el inciso 2.° que examinamos, ó necesitaba, además, Carta de Naturaleza, según parecía disponerlo el antiguo artículo 7.° (6.°)? Lo primero quedó resuelto por la Cámara de Diputados en el caso de don Carlos Bello que acabamos de recordar. Ella decidió: "que don Carlos Bello está en posesión de los derechos de Ciudadano Chileno y en aptitud de servir el cargo de Diputa-

don, á pesar de que jamás pidió ni obtuvo Carta de Ciudadanía. En el mismo sentido se han resuelto prácticamente muchos otros casos, como el de los señores don Félix María y don Juan de Dios Bazo; el de los señores don Fernando y don José Zegers Montenegro. Todos estos caballeros se han calificado entre nosotros y han ejercido la Ciudadanía activa con Derecho de Sufragio, *sin haber pedido ni obtenido Carta de Naturalización.* Los dos primeros, nacidos en territorio Argentino, de madre *Chilena;* los dos últimos, nacidos en España, de padre que obtuvo *Carta de Ciudadano Chileno* por Gracia (caso idéntico al de don Carlos Bello).

Por lo demás, esta cuestión no puede ya surgir en presencia de la nueva y clara redacción que se ha dado al antes oscuro artículo 7.º (6.º) de nuestra Constitución.

***

¿Es Chileno, aún para los efectos que expresa la parte final del inciso 2.º del artículo 6.º (5.º), el hijo de *madre* Chilena, nacido en territorio extranjero, hallándose el padre en actual servicio de la República, y siendo éste extranjero?

Este caso no ha ocurrido en la práctica. Nosotros lo resolveríamos en sentido afirmativo, porque, aunque la segunda parte del inciso principia por hablar de los hijos de *Chilenos*, no debe entenderse que ha querido modificar la primera parte en que establece que basta la circunstancia de ser Chileno el padre ó la madre, y no aquél precisamente, para que el hijo nacido en territorio extranjero sea Chileno por el solo hecho de avecindarse en Chile.

Luego, en el caso que figuramos, el hijo de *madre* Chilena sería Chileno por el hecho de avecindarse en Chile. Esto es incuestionable. Y si nació cuando su padre, á pesar de ser extranjero, se encontraba sirviendo á la República, en cualquiera comisión ó destino que *no tuviera carácter Diplomático*, habría adquirido aptitud para desempeñar aún aquellos cargos para los cuales se requiere nacimiento en el Territorio. Disposicio-

nes de esta especie deben siempre ampliarse en su interpretación, porque son de carácter favorable.

Si la comisión ó destino que desempeñaba el padre en el momento de nacer el hijo en el extranjero, fuera de carácter *diplomático*, entonces el hijo sería Chileno por nacimiento, según más arriba lo dijimos y según se ha resuelto en el caso citado de don Juan Bello.

***

Inciso 3.°

La disposición contenida en este inciso ha reformado la que consignaba el inciso 3.° del artículo 6.° (5.°) de la Constitución primitiva en varios puntos importantes, como es fácil deducirlo del simple tenor literal de ambos preceptos.

La Constitución primitiva concedía la Ciudadanía por *domicilio* sólo á aquellos extranjeros "que profesaran alguna ciencia, arte ó industria, ó poseyeran alguna propiedad raíz ó *capital en giro*". La Constitución reformada no establece esta condición, que, á nuestro juicio, estaba muy lejos de importar una traba que debiera ser removida, sino que era para Chile una garantía de que no se admitiría en el gremio de sus ciudadanos sino á los extranjeros verdaderamente ilustrados, honorables y laboriosos.

La supresión de esa garantía es un defecto. Ningún interés puede haber en fomentar la inmigración de gente ignorante ú ociosa. Preferimos, en esta parte, la antigua disposición á la reformada.

En segundo lugar, se ha reducido de diez, seis ó tres años, que, según los casos, exigía la antigua disposición Constitucional, á sólo un año la residencia en la República que se requiere en el extranjero que solicita Carta de Ciudadanía por domicilio.

Esta reducción del término asignado á la residencia es conveniente, bien que nos habría parecido preferible que, al ocuparse de la Ciudadanía por domicilio, la Constitución se hubiera

limitado á expresar que la Ley fijaría las condiciones á que su concesión debiera sujetarse.

***

¿Puede pedirse por *medio de apoderado* Carta de Ciudadanía? Pensamos que *nó*, y que la declaración exigida por este inciso debe ser personal. Si la *calificación* y la votación son actos que no es permitido ejercer por medio de apoderado, no se concebiría que la base indispensable para la ejecución de aquellos actos importantes, cual es la concesión de la Carta *de Ciudadanía*, que es algo más que un simple boleto de calificación, se sujetara á una regla diversa.

En sesión del Senado de 23 de Agosto de 1854, el señor don Andrés Bello propuso la siguiente cuestión: ¿Puede pedir Carta de Naturaleza un individuo que no reside en Chile, exigiendo la Constitución que preste su declaración ante la Municipalidad en cuyo territorio reside? El Senado resolvió que *nó* en sesión de 1.º de Septiembre del mismo año.

Sin embargo, en sesión de 13 de Julio de 1866 resolvió lo contrario, malamente, á juicio nuestro, accediendo á la solicitud de doña Jesús Muent, por su esposo don Saturnino Duozorrosa.

En sesión de 2 del mismo mes y año, ocupándose de las solicitudes de los apoderados de varios españoles ausentes, que solicitaban para éstos Ciudadanía por gracia, se discutió en el Senado si era admisible la *representación* en esta clase de asuntos. El señor don Miguel María Güemes sostuvo, como sostemos nosotros, la negativa, y en este sentido formuló indicación. Mas, el Senado, al rechazar ésta en la referida sesión de 2 de Julio de 1866, por once votos contra tres, decidió implícitamente lo contrario.

Los precedentes, como se ve, son contradictorios.

***

Inciso 4.°

La concesión de la Ciudadanía por gracia ¿presupone servicios prestados al país?

El señor don Santiago Prado sostuvo que sí en sesión de la Cámara de Diputados, de 26 de Junio de 1866. Los señores don Jovino Novoa, don Francisco Vargas Fontecilla y don Alejandro Reyes defendieron la opinión contraria en sesión de 4 de Septiembre del mismo año, y esta manera de ver es la que prevaleció, como se manifiesta por las Leyes de 4 de Agosto y de 5 de Octubre de 1866, la primera de las cuales concedió gracia especial de naturalización á los quince españoles que menciona, y la segunda al súbdito español don Lorenzo A. Gorosti.

Todas esas concesiones hechas por ambas Cámaras en la Sesión de 1866, son, á juicio nuestro, inconstitucionales. Pensamos como el señor Prado, porque si el Congreso pudiera conceder Ciudadanía por gracia *sin restricciones de ninguna especie*, como lo sostuvo también el señor don Manuel Camilo Vial en sesión del Senado de 14 de Junio de 1867, en tal caso no se comprendería á qué conducirían las restricciones que impone al extranjero el inciso 3.° de este mismo artículo. Prácticamente quedarían burladas, y por completo.

Más todavía. Obrando como se ha obrado, se viola el inciso 10 del artículo 37 (28), según el cual *la Ley* no puede decretar *honores* sino á *los grandes servicios*, y nosotros no concebimos que pueda dispensarse á un extranjero honor más alto que el de declararle ciudadano, concediéndole lo que publicistas y legislaciones modernas llaman *gran naturalización*.

Á pesar de que el Senado resolvió la duda en un sentido contrario á nuestra manera de ver, en varias ocasiones, en 1866, (sesiones de 18 de Junio, de 11 y 18 de Julio), notamos que los señores Ministros don Álvaro Covarrubias y don Federico Errázuriz, se inclinaron á pensar como nosotros en la referida sesión de 14 de Junio de 1867, separándose de la opinión del señor Vial (don Manuel Camilo).

Los señores don Tomás Gallo Goyenechea, don Manuel Antonio Matta, don Ricardo Claro y don Manuel Recabarren, firmantes de la moción presentada á la Cámara de Diputados en sesión de 23 de Octubre de 1866, con el objeto de conceder Ciudadanía por gracia á todos los ciudadanos de las Repúblicas Americanas, de origen español, que pisaran nuestro territorio, han manifestado su opinión en un sentido conforme á la teoría aceptada por las dos Leyes arriba citadas.

***

Las resoluciones del *Congreso* que conceden la Ciudadanía por gracia, son de su *exclusiva* competencia, y no materias *de Ley*. En consecuencia, una vez comunicadas tales resoluciones al Presidente de la República, la intervención de este funcionario debe limitarse á hacerlas ejecutar, despachando al efecto la correspondiente Carta. La práctica incorrecta, que hasta ahora se ha observado, de proceder respecto de esta clase de resoluciones como si se tratara de un Proyecto de Ley, carece de base, porque el Presidente no tiene para qué sancionar aquello que no puede modificar ni reprobar.

Idéntica observación nos sugiere la práctica inconstitucional de sancionar y promulgar como Leyes las resoluciones que el Congreso dicta aprobando ó reprobando las cuentas de inversión que anualmente debe presentarle el Gobierno (art. 36 (27) parte 1.ª) (1).

Art. 7.º (6.º)

"Á la Municipalidad del Departamento de la residencia de los individuos que no hayan nacido en Chile, corresponde declarar si están ó nó en el caso de obtener naturalización con arreglo al inciso 3.º del artículo anterior. En vista de la declaración favorable de la Munici-

(1) La Ley de 16 de Septiembre de 1884 ha resuelto la cuestión en el sentido que aquí sostenemos. *(Nota del Autor)*.

palidad respectiva, el Presidente de la República expedirá la correspondiente Carta de Naturaleza».

Este artículo ha sido reformado. Comparando la redacción nueva con la antigua, se observa que se ha concedido á la Municipalidad de la residencia de los individuos que no hayan nacido en Chile, la atribución, que antes correspondía al Senado, de declarar si están ó nó en el caso de obtener naturalización *con arreglo al inciso 3.º* del artículo anterior. Con la agregación de las palabras que escribimos en bastardilla, se ha resuelto la cuestión á que llamamos la atención al ocuparnos del inciso 2.º del artículo 6.º (5.º). La declaración de la Municipalidad es necesaria *únicamente* cuando se trata de la Ciudadanía por domicilio.

***

En sesión de 23 de Agosto de 1848, después de un debate sostenido por los señores don Juan de Dios Vial del Río y don Andrés Bello, el Senado resolvió, por siete votos contra cuatro, que *no* se hallaba en el caso de hacer la declaración previa prescrita por el artículo 7.º (6.º) de la Constitución, por estar sufriendo una pena infamatoria la persona que solicitaba Carta de Naturaleza. Prevaleció la opinión del señor Vial sobre la del señor Bello, y nosotros pensamos que con razón, porque la declaración previa, que antes correspondía al Senado y hoy á la Municipalidad respectiva, debe tener algún objeto, y éste no puede ser otro que el de cerciorarse no sólo de que el solicitante se encuentra en el caso previsto en el inciso 3.º del artículo 6.º (5.º), sino también de que no le comprenden las inhabilidades que establece el artículo 11 (9.º).

***

En sesión de 11 de Diciembre de 1848, el Senado resolvió por unanimidad, que, durante las sesiones extraordinarias del Congreso, podía despachar «las solicitudes de los particulares que

pidieran la declaratoria de que habla el artículo 7.º (6.º) de la Constitución».

Art. 8.º (7.º) (1)

«Son ciudadanos activos con derecho de sufragio, los Chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno, si son casados, y sabiendo leer y escribir, tengan alguno de los siguientes requisitos:

«1.º Una propiedad inmoble, ó un capital invertido en alguna especie de giro ó industria. El valor de la propiedad inmoble, ó del capital, se fijará para cada Provincia de diez en diez años por una Ley especial.

«2.º El ejercicio de una industria ó arte, ó el goce de un empleo, renta ó usufructo, cuyos emolumentos ó productos guarden proporción con la propiedad inmoble, ó capital de que se habla en el número anterior».

Este artículo considera el sufragio como un *derecho*. Nosotros creemos que el sufragio es un cargo público, y que los individuos que *deben* ejercerlo son verdaderos mandatarios de la Nación para el efecto de elegir las Autoridades en quienes ésta delega el ejercicio de su Soberanía. Nos referimos á Stuart Mill en cuanto á la exposición de las razones que sirven de apoyo á nuestra opinión.

Considerando el sufragio como un cargo público, se concibe

(1) Reemplazado, á virtud del artículo 2.º de la reforma Constitucional ratificada el 10 de Agosto de 1888, por el siguiente artículo: «Son ciudadanos activos con derecho de sufragio, los Chilenos que hubieren cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los Registros Electorales del Departamento.

«Estos Registros serán públicos, y durarán por el tiempo que determine la Ley.

«Las inscripciones serán continuas y no se suspenderán sino en el plazo que fije la Ley de Elecciones». *(Nota del Autor)*.

la necesidad de fijar para su ejercicio condiciones que lo restrinjan en mayor ó menor grado. Esas condiciones son las de *capacidad*, *inteligencia* é *independencia* de los sufragantes, cuyo conjunto forma el *Poder Electoral*. No concebiríamos que aquellas condiciones se exigieran siempre para el ejercicio de la Autoridad Legislativa, Ejecutiva ó Judicial, y que no se requieran para el de Autoridad Electoral, que no es ciertamente menos importante, por más que se la vea funcionar sólo de tiempo en tiempo y en períodos determinados.

***

La Ley que debe dictarse de *diez en diez años* para cada Provincia, fijando el valor de la propiedad, del capital, de la renta, etc., requeridos antes para calificarse, ¿puede dictarse en un plazo más corto? El señor Varas (don Antonio) sostuvo que sí, en sesión de la Cámara de Diputados de 16 de Octubre de 1854, y así lo resolvió la Cámara aprobando, por veintiséis votos contra tres, el Proyecto que se discutía.

Nosotros pensamos que, para *dictar* la Ley decenal á que nos referimos, no es menester aguardar la expiración del decenio anterior; pero creemos, con el simpático y eminente estadista señor don Manuel Antonio Tocornal y Grez, que la nueva Ley decenal no *puede principiar á regir* sino á la terminación del decenio comprendido en la Ley anterior. Esto nos parece evidente.

***

En sesión de la Cámara de Diputados de 17 de Octubre de 1857, los señores don Antonio Varas y don Santiago Prado sostuvieron que la Ley no podía excluir del derecho de sufragio á aquellos que no excluye expresamente la Constitución. Igual opinión sostuvo el señor Varas, en sesión de la misma Cámara, de 27 de Octubre de aquel año.

Su manera de ver nos parece correcta, por más que en la práctica haya prevalecido la opinión contraria, puesto que tanto

la actual como las anteriores Leyes de Elecciones que han regido desde 1833 hasta hoy, han excluído del sufragio á individuos que no lo están *expresamente* por la Constitución.

***

En sesiones de la Cámara de Diputados de 28 de Julio y 1.º de Agosto de 1868, los señores don Francisco Vargas Fontecilla y don Alejandro Reyes (entonces Ministros de Estado) sostuvieron que sería inconstitucional una Ley que *presumiera* que quien sabe leer y escribir correctamente, goza de la renta necesaria para calificarse, salvo reclamación y prueba en contrario. Los señores Diputados don Antonio Varas y don Domingo Santa María defendieron la tesis contraria, y aunque entonces no triunfó la opinión de estos últimos, la Ley de Elecciones de 12 de Noviembre de 1874 la ha aceptado en el último inciso de su artículo 16 (1), y la ha aceptado también la Ley decenal, dictada ese mismo año, con la especial circunstancia de que la presunción que, con el carácter de simplemente *legal*, no se admitió en 1868, rige hoy en las Leyes citadas como presunción *de Derecho*.

Nos parece que la Ley de 1874 ha obrado constitucionalmente al establecer la presunción á que acabamos de aludir, porque ella pudo fijar como valor de la renta la suma de dos pesos, en lugar de la de doscientos pesos anuales para ciertas provincias. La Ley puede, con tal que se dicte de diez en diez años, asignar á la propiedad, al capital, á la renta requerida para la Ciudadanía en ejercicio, el *valor* que quiera: el de un peso como el de diez mil.

Por otra parte, es un hecho que quien sabe en Chile leer y escribir, tiene de ordinario la renta requerida para calificarse. La presunción de la Ley acepta lo que generalmente sucede, y aunque la regla puede, sin duda, tener excepciones bien raras,

(1) Igual cosa establece el artículo 39 de la Ley Electoral de 9 de Enero de 1884. *(Nota del Autor).*

evita los innumerables abusos á que constantemente daba lugar el sistema que rigió hasta Noviembre de 1874.

Nosotros tuvimos el honor de apoyar el último inciso del artículo 16 de la Ley de Elecciones vigente, cuando se discutió por última vez en la Cámara de Diputados, en Octubre de 1874, y las razones de nuestro voto fueron las que acabamos de expresar.

***

En las calificaciones de Noviembre de 1875 ha ocurrido más de una vez el caso de solicitar su inscripción en el respectivo Registro *mujeres* y *eclesiásticos regulares*. ¿Estaban éstos y aquéllas en su derecho al pretenderlo?

En cuanto á las *mujeres*, aunque es verdad que la Constitución no las excluye literal y terminantemente del sufragio, porque, indudablemente, nadie supuso en 1833 que pudiera sostenerse la afirmativa, nosotros creemos que no deben ser calificadas, como creemos que una mujer no podría ser elegida Senador, Diputado, Ministro del Despacho, Presidente de la República, etc., etc. La verdad es que, con excepción de ciertos empleos, como los de preceptoras, telegrafistas, etc., que no son cargos políticos, la mujer ha estado siempre excluída de toda participación en la organización y en el ejercicio de los Poderes Públicos. Esta exclusión, aunque la Carta Fundamental no la haya escrito en tipo visible, proviene de razones de un orden superior: del que Dios y la Naturaleza han establecido al atribuir á la mujer en la Sociedad, y sobre todo, en la familia, una serie de deberes verdaderamente incompatibles con el ejercicio activo de la Ciudadanía en toda su extensión.

Llamados á resolver el caso prácticamente, nosotros nos negaríamos á calificar mujeres (1).

***

(1) El artículo 40 de la Ley Electoral de 9 de Enero de 1884, establece que *no* pueden calificarse las mujeres ni los eclesiásticos regulares. *(Nota del Autor)*.

Respecto á los *eclesiásticos regulares*, resolvemos la cuestión en sentido contrario. Prescindiendo de la cuestión de conveniencia, y concretándonos al terreno del Derecho meramente Positivo, pensamos que los regulares tienen derecho á ser calificados, si reunen las condiciones que exige el presente artículo (1).

De nada sirve argüir en contra con la razón de que no pueden tener *renta*, porque la Ley los reputa *civilmente* muertos: 1.º, porque hoy se presume de Derecho que tiene la renta el que sabe leer y escribir, sin *excepción alguna;* 2.º, porque la muerte *civil* es una ficción del Derecho *privado*, y, como tal, no produce la muerte *política*, ni puede invocarse tratándose de cuestiones que se rigen por el Derecho *Público;* y 3.º, porque si los eclesiásticos regulares no pudieran calificarse, es claro que jamás podrían ser ciudadanos en ejercicio, y forzosamente carecerían *siempre* de la primera de las condiciones que, para poder ser elegido Diputado, exige el artículo 21 (19) de la Constitución. Si esto fuera así, y si jamás pudieran gozar de renta alguna para los efectos políticos, careciendo también *siempre* de la segunda de las condiciones que ese artículo señala, ¿qué objeto, preguntamos, tendría el artículo 23 (21) en la parte que dispone que no pueden ser elegidos diputados los eclesiásticos *regulares?* ¿Para qué excluir en el artículo 23 (21) á individuos que eran *inhábiles* para el cargo, por carecer de las condiciones señaladas en el artículo 21 (19)? Luego, esta prohibición manifiesta claramente que la Constitución admitió que un eclesiástico regular, como ha sucedido más de una vez en la práctica, puede calificarse y ejercer el derecho de sufragio.

Art. 9.º (suprimido) (2)

"Nadie podrá gozar del derecho de sufragio sin estar

(1) Véase la nota anterior.

(2) Este artículo ha sido suprimido por el artículo 1.º de la Ley de Reforma Constitucional de 10 de Agosto de 1888. *(Nota del Autor).*

inscrito en el Registro de Electores de la Municipalidad á que pertenezca, y sin tener en su poder el boleto de calificación tres meses antes de las elecciones».

De las disposiciones de este artículo no se deduce, en manera alguna, como lo sostuvo el señor don Alejandro Reyes en sesión de la Cámara de Diputados de 23 de Junio de 1868, al discutirse en general la reforma de la Ley de Elecciones, que el Registro de Electores *debe ser formado* por la Municipalidad misma ó por Delegados de ésta. Lo único que se deduce, y así lo ha resuelto la actual Ley de Elecciones, es que *cada Municipio* debe tener su Registro de Electores, y nada más (1). La manera de formarlo depende de la Ley, y sólo de ésta.

***

En sesión de la Cámara de Senadores de 14 de Julio de 1869, el señor don Manuel Camilo Vial, oponiéndose á una indicación del señor don Francisco de Borja Solar, sostuvo que la posesión del boleto de calificación en los tres meses anteriores á las elecciones, que este artículo exige, no es una mera fórmula, sino que debe mediar ese término entre la fecha en que la calificación no puede ya ser objetada y la elección en que se presenta á sufragar el calificado.

Nosotros pensamos que indudablemente debe mediar un término entre una y otra de esas dos fechas, porque es menester que, llegado el momento de las votaciones, se sepa siquiera quiénes tienen derecho para sufragar en ellas.

La Constitución, que descendió en este artículo á detalles reglamentarios propios de la acción meramente Legislativa, concibió la necesidad de aquel plazo y estableció que sería de *tres meses*. ¿Por qué de *tres meses* y no de uno solo? preguntamos

(1) Véase sobre el particular, el título III de la Ley de 9 de Enero de 1884, derogativa de la Ley á que el texto se refiere. *(Nota de los Editores).*

nosotros. Y lo preguntamos con tanto mayor razón, cuanto que, suprimidas hoy por la Ley de 12 de Noviembre de 1874 (1), las mesas revisoras, y siendo, por lo tanto, inapelables las decisiones de las Juntas Calificadoras, no divisamos la razón que pudiera alegarse para sostener que, una vez cerrados *definitivamente* los Registros Electorales el 15 de Noviembre, habría de carecer del derecho de sufragar en una elección extraordinaria, que tuviera lugar, por ejemplo, el 1.º de Enero inmediatamente posterior, el ciudadano que en aquella fecha había ya obtenido un boleto que nadie puede impugnar.

Con relación á este artículo, pronunciamos en la Cámara de Diputados, en sesión de 10 de Enero de 1877, el discurso que figura entre los anexos con el número 5.

Art. 10 (8.º)

"Se suspende la calidad de ciudadano activo con derecho de sufragio:

"1.º Por ineptitud física ó moral que impida obrar libre y reflexivamente.

"2.º Por la condición de sirviente doméstico.

"4.º (3.º) Por hallarse procesado como reo de delito que merezca pena aflictiva ó infamante".

En los párrafos 5.º y 6.º de nuestras observaciones referentes al artículo 8.º (7.º), hemos recordado la opinión de los señores Varas (don Antonio) y Prado (don Santiago), en cuanto á la cuestión de si sería Constitucional una Ley que excluyera del derecho de sufragio á personas que no excluyere la Constitución.

Agregaremos, á propósito de la misma cuestión, que, á juicio del señor don Manuel Montt, en carta dirigida al señor don Jerónimo Urmeneta, el 8 de Septiembre de 1857 (*Araucano*, nú-

(1) Y por la de 9 de Enero de 1884. (*Nota del Autor*).

mero 1,857), una Ley no puede establecer otras causas de pérdida ó suspensión de la Ciudadanía que las enumeradas en éste y en el artículo siguiente. Esta misma opinión sostuvo el señor don Pedro Pablo Olea en sesión de la Cámara de Diputados de 9 de Julio de 1868, y el señor don Francisco Vargas Fontecilla (Ministro del Interior) en sesión de 6 de Agosto siguiente. Los señores don Federico Errázuriz (Ministro de Guerra) y don Domingo Santa María, combatieron, en la última de las sesiones citadas, aquella manera de ver, sosteniendo que era Constitucional el artículo del Proyecto de Ley Electoral que excluía del derecho de sufragio á los soldados y clases del Ejército, de la Armada y de la Policía.

En este último sentido se resolvió la cuestión en la Ley de Registros de 1869 y así lo ha resuelto nuevamente la Ley de Elecciones de 12 de Noviembre de 1874 (1).

***

Á juicio nuestro, carece de fundamento la disposición contenida en el inciso 2.º de este artículo. No es cierto que los sirvientes domésticos, si reunen las condiciones requeridas para calificarse por el artículo 8.º (7.º), carezcan de la independencia necesaria para sufragar, ni que se encuentren en condición tal que hayan de votar sólo en el sentido que les fuere indicado por sus patrones. Si algo de esto podía temerse en 1833, cuando la abolición de la esclavitud era todavía de fecha reciente, nos parece que hoy las cosas han cambiado por completo, y que no existe fundamento alguno que aconseje conservar en la Constitución el inciso 2.º de su artículo 10 (8.º).

***

El inciso 3.º (se habla del primitivo) de este artículo fué su-

(1) Igual doctrina significan los incisos 6.º y 7.º del artículo 40 de la Ley de 9 de Enero de 1884. *(Nota del Autor).*

primido por la Ley de Reforma de 13 de Agosto de 1874. No había, en realidad, motivo alguno para suspender la Ciudadanía activa con derecho de sufragio al deudor *fiscal* moroso.

***

En cuanto al inciso 4.º (3.º) sólo tenemos que observar: 1.º que, á virtud de lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley Electoral de 12 de Noviembre de 1874, la circunstancia de encontrarse procesado un individuo por delito que merezca pena *aflictiva*, no suspende la calidad de ciudadano activo con derecho de sufragio, sino cuando fuere *común* dicho delito (1); y 2.º, que, según el Código Penal, promulgado en la misma fecha que acabamos de indicar, nò existen en Chile penas *infamantes*.

ART. 11 (9.º)

"Se pierde la Ciudadanía:

"1.º Por condena á pena aflictiva ó infamante.

"2.º Por quiebra fraudulenta.

"3.º Por naturalización en país extranjero.

"4.º Por admitir empleos, funciones, distinciones ó pensiones de un Gobierno extranjero, sin especial permiso del Congreso (2).

"Los que por una de las causas mencionadas en este artículo hubieren perdido la calidad de ciudadanos, podrán impetrar rehabilitación del Senado".

En cuanto al inciso 1.º de este artículo, reproducimos las dos observaciones hechas con relación al 4.º (3.º) del precedente.

***

(1) La Ley Electoral de 9 de Enero de 1884 no distingue respecto de los delitos. *(Nota del Autor)*.

(2) El artículo 1.º de la Ley de Reforma Constitucional de 10 de Agosto de 1888 ha suprimido de este inciso la palabra *distinciones*.

La disposición contenida en el inciso 4.º nos parece completamente infundada y aun bárbara en muchos casos. Si la aceptación de empleos, funciones, distinciones ó pensiones de un Gobierno extranjero, entraña la pérdida de la Ciudadanía cuando tiene lugar sin especial permiso del Congreso, ¿por qué no habría de producir el mismo efecto cuando interviene ese permiso? ¿Por qué es lícito en un caso lo que deja de serlo en otro? ¿Por qué Chile repudia del gremio de sus ciudadanos á aquel que ha merecido distinciones de un Gobierno extranjero, distinciones que honran á Chile mismo?

Pero no es esto sólo. Al Chileno que reside fuera de su país, se le impide admitir empleos ó funciones de un Gobierno extranjero, cuando ejerciéndolos puede, no sólo servir á la Humanidad, difundiendo, por ejemplo, conocimientos útiles, sino proporcionarse honradamente el sustento que necesita para sí mismo y para su familia. Se le impide ser en territorio extranjero profesor de establecimientos públicos; es decir, que nosotros prohibimos á nuestros compatriotas hacer lo que diaria y constantemente hemos solicitado y solicitamos de los extranjeros que han contribuído directamente á la difusión de conocimientos útiles en nuestro propio país.

Prohibiciones semejantes no descansan en fundamento serio; ni hay motivo para suponer que la aceptación de distinciones ó empleos de un Gobierno extranjero, haga perder al Chileno sus sentimientos de tal, como no lo había antes para imponerle la pérdida de la Ciudadanía por el sólo hecho de haber residido más de diez años en país extranjero sin permiso del Presidente de la República, según lo disponía el inciso 5.º, suprimido por la Ley de Reforma de 13 de Agosto de 1874.

***

Este artículo establece que se pierde la *Ciudadanía*, no simplemente la condición de *ciudadano activo con derecho de sufragio*, por los cuatro motivos que en él se enumeran. Se pierde por consiguiente, la *Ciudadanía pasiva*, ó sea, la calidad de Chi-

leno. Esto se deduce de la redacción del epígrafe, que no distingue, y del inciso 3.º que incluye "la naturalización en país extranjero", entre las causas que producen aquella pérdida. Es obvio que el que se hace francés deja de ser Chileno para los efectos legales.

Según esto, el Chileno que acepta un empleo de un Gobierno extranjero, sin especial permiso del Congreso, pierde la *Ciudadanía*, sin limitación alguna (1); *deja de ser Chileno* para la Ley y carece, por consiguiente, del derecho de pedir la protección de nuestra bandera, si fuere víctima de algún atropello injustificable. ¡Bárbara pena impuesta al que acepta un empleo para vivir honradamente!

Sabido es que, en época reciente, un joven Chileno se enroló en el Ejército Boliviano, siendo el General Melgarejo Presidente de la vecina República. Aquel joven fué asesinado alevosamente por persona notable en medio de un banquete verificado en La Paz. La familia trató de iniciar reclamación á causa de hecho tan escandaloso. Nuestra Cancillería se negó á atenderla, sosteniendo que aquel desdichado había dejado de ser Chileno por el hecho sólo de haberse enrolado en el Ejército de Bolivia, sin especial permiso de nuestro Congreso.

La letra de la Carta apoya esta decisión de nuestro Gobierno.

***

El último párrafo de este artículo establece que el que hubiere perdido la calidad de ciudadano por alguna de las causas que en él se mencionan, podrá impetrar rehabilitación *del Senado.*

(1) La Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago estableció en Sentencia de 13 de Septiembre de 1884, la doctrina contraria; esto es, que la pérdida de la Ciudadanía por las causales que enumera el artículo 11 (9.º), no importa pérdida de la *nacionalidad* para otros efectos que los *políticos*. Eso puede ser muy cierto con relación á las causales 1.ª, 2.ª y 4.ª; pero ¿lo es con relación á la 3.ª, ó sea, á la naturalización en país extranjero? *(Nota del Autor).*

Nos parece que no hay lógica en la Constitución al atribuir esa facultad al Senado solamente. Debió conferirla al Congreso, ya que es el permiso de éste el que, según el inciso 4.°, se requiere para que la admisión de empleos, funciones, distinciones ó pensiones de un Gobierno extranjero, no traiga por consecuencia la pérdida de la *Ciudadanía*. La intervención que la Cámara de Diputados debe tener en la concesión de aquel permiso, puede burlarse por completo con la facultad otorgada al Senado en la parte final de este artículo.

Nada más fácil. Sabedor el interesado de que la Cámara de Diputados no le otorgará permiso para aceptar una condecoración extranjera, por efecto de un sistema de conducta que de antemano se ha trazado, y que el Senado no acepta esa manera de ver, admite la distinción *sin permiso alguno*, y en seguida pide rehabilitación al Senado. Si este Cuerpo la otorgara, como podría hacerlo, es evidente que la participación que la Cámara de Diputados debe tener en estos asuntos se habría convertido en una ilusión.

Verdad es que no es probable que el Senado otorgara rehabilitación á un individuo que procediera como acabamos de indicarlo; pero es indudable que, concediéndola, obraría dentro de sus atribuciones, puesto que la Carta no limita en ningún sentido el ejercicio de esta facultad.

CAPÍTULO V (IV)

Derecho Público de Chile

Art. 12 (10)

"La Constitución asegura á todos los habitantes de la República:

"1.° La igualdad ante la Ley. En Chile no hay clase privilegiada.

"2.º La admisión á todos los empleos y funciones públicas, sin otras condiciones que las que impongan las Leyes.

"3.º La igual repartición de los impuestos y contribuciones á proporción de los haberes, y la igual repartición de las demás cargas públicas. Una Ley particular determinará el método de reclutas y reemplazos para las fuerzas de mar y tierra.

"4.º La libertad de permanecer en cualquier punto de la República, trasladarse de uno á otro, ó salir de su Territorio, guardándose los Reglamentos de Policía, y salvo siempre el perjuicio de tercero; sin que nadie pueda ser preso, detenido ó desterrado, sino en la forma determinada por las Leyes.

"5.º La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción de las que pertenezcan á particulares ó comunidades, y sin que nadie pueda ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella por pequeña que sea, ó del derecho que á ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la utilidad del Estado, calificada por una Ley, exija el uso ó enajenación de alguna; lo que tendrá lugar dándose préviamente al dueño la indemnización que se ajustare con él, ó se avaluare á juicio de hombres buenos.

"6.º El derecho de reunirse sin permiso previo y sin armas.

"Las reuniones que se tengan en las plazas, calles y otros lugares de uso público, serán siempre regidas por las disposiciones de Policía.

"El derecho de asociarse sin permiso previo.

"El derecho de presentar peticiones á la Autoridad Constituída sobre cualquier asunto de interés público ó

privado, no tiene otra limitación que la de proceder en su ejercicio en términos respetuosos y convenientes.

"La libertad de enseñanza.

"7.º La libertad de publicar sus opiniones por la imprenta, sin censura previa, y el derecho de no poder ser condenado por el abuso de esta libertad, sino en virtud de un juicio en que se califique préviamente el abuso por Jurados, y se siga y sentencie la causa con arreglo á la Ley."

El epígrafe que encabeza este artículo importantísimo, es evidentemente impropio. *El Derecho Público Interno de Chile* lo forman no sólo las disposiciones que este artículo contiene, sino todas las comprendidas en la Constitución entera, en el Derecho Administrativo y en el Derecho Penal. La Constitución misma consagra su capítulo X (IX), aparte del V (IV) que examinamos, á la misma materia de que éste se ocupa: á asegurar los Derechos individuales.

Todas ó la mayor parte de las Constituciones vigentes consagran disposiciones especiales tendentes á asegurar el ejercicio de esos Derechos, principiando, como lo han hecho algunas en Francia, por una *Declaración de los Derechos del Hombre*, ó destinando artículos ó capítulos á *las Garantías individuales*. Materia es ésta en que debe ocuparse una Constitución, no porque el Legislador humano pueda privar al individuo de los Derechos innatos á su propia naturaleza, de aquellos que le corresponden por el solo hecho de ser hombre, sino para asegurar esos derechos de una manera eficaz, impidiendo que las Autoridades Constituídas puedan limitarlos ó atropellarlos impunemente.

Según esto, si al enumerar una Constitución los derechos naturales ó primitivos del individuo, aquellos de que no puede ser privado sin violentar su naturaleza y facultades físicas, intelectuales y morales, incurriere en omisiones, no haciendo mérito de alguno de esos derechos; de ese silencio no podría en

manera alguna deducirse que el individuo careciera ó pudiera ser privado del ejercicio del derecho omitido.

El derecho existe como condición necesaria de la existencia del individuo; es inherente á su sér mismo, y no hay Poder humano, por elevado que sea, que pueda sobreponerse á aquello que emana de una voluntad superior: la del Supremo Creador. Sí. Este nos ha dado la palabra, nos ha dado el derecho de manifestarla de viva voz, por escrito, ó de cualquiera otro modo. De aquí la libertad de imprenta. Si nos ha dado el movimiento, la facultad de andar, nos ha dado también el derecho de reunirnos, puesto que si yo puedo ir al punto que más me plazca, pueden dirigirse al mismo ciento ó mil otras personas, que disfrutan de igual facultad. De aquí el derecho de reunión, que es una consecuencia necesaria de la libertad individual, del derecho que los franceses llaman de *Locomoción*.

El derecho de reunión, por ejemplo, no estaba asegurado á los *habitantes* de la República por la Constitución de 1833, tal como fué jurada y promulgada. Hoy lo está, como lo están el de *Asociación* y el de *Enseñar*, mediante la Ley de Reforma de 13 de Agosto de 1874. ¿Podría deducirse de aquí que, antes de esta última fecha, los habitantes de Chile carecían del derecho de *reunirse*, del de *asociarse*, del de *enseñar?* Pensamos que nadie sostendría semejante despropósito.

Pero si esto es verdad, lo es también que el silencio de la Constitución en tales materias puede dar ocasión á que el Poder Legislativo y aun el Ejecutivo se consideren facultados para restringir ó reglamentar el ejercicio de los derechos que la Carta no asegurare de un modo expreso, imponiéndoles trabas que los hagan del todo ilusorios. Así, en Francia no es lícita una reunión de más de veinte personas sin permiso de la Autoridad Administrativa.

La Constitución de un país bien organizado debe evitar tales extremos, y, para ello, debe *asegurar*, lo que es muy diverso de *conceder*, á todos los *habitantes* del Estado, sean nacionales ó extranjeros, sin distinción alguna, todos aquellos derechos que corresponden al sér racional por el hecho sólo de serlo; cuidan-

do de señalar ella misma los únicos casos en que es lícito á toda Autoridad, aún al Legislador mismo, poner limitaciones al ejercicio de esos derechos.

Así, y sólo así, puede el individuo sentirse libre y feliz en el estado de sociedad, cuando está seguro de que existe cierta barrera que ni aún la Ley puede salvar.

Nuestra Constitución, con las nuevas disposiciones que la reforma verificada en 1874 ha introducido en el párrafo 6.º del artículo que examinamos y en la parte 6.ª del artículo 36 (27), consulta de un modo satisfactorio los principios fundamentales que deben regir en esta materia.

Reconociendo que los derechos naturales del individuo existen con anterioridad á toda Ley humana, los *asegura*, los *afianza* en buenos términos, y así como la fianza es una obligación accesoria que supone una *principal*, así las garantías que se crean á favor de un derecho, presuponen la existencia de éste. Y esas *garantías ó seguridades* son aplicables á todos los *habitantes* de la República, porque todos son miembros de la especie humana y gozan como tales de idénticos derechos ante la razón y la Ley natural.

Hé aquí por qué si en materia de derechos Políticos se establecen siempre distinciones, más ó menos marcadas, entre los nacionales y los extranjeros, ellas no son admisibles con relación á los derechos primitivos ó naturales. Y por eso no las ha establecido nuestra Constitución.

La mayor ó menor participación que los individuos deben ó pueden tener sea en la organización, sea en el ejercicio de los Poderes Públicos, que es lo que esencialmente constituye los derechos *Políticos*, es algo tan relativo que cada Nación lo determina según su conveniencia ó sus necesidades.

Con los derechos *Naturales* no sucede igual cosa. No tiene el Legislador facultad para quitarlos á nadie. Violaría la Ley natural, la Justicia y la Moral, si lo pretendiera. Lo único que es dado al Legislador es determinar, y con perfecta claridad, las limitaciones á que esos derechos pueden sujetarse en su ejercicio.

La razón de esto es obvia. El derecho de mi vecino es tan sagrado como el mío, y lo es tanto ó más el derecho de la sociedad, el derecho de todos, representado por el Estado ó el Municipio.

Así el derecho de *Propiedad* que tengo sobre mi casa se limita en virtud de Sentencia Judicial, cuando ésta, negándome á pagar lo que debo á un tercero, ordena que dicha casa sea vendida en subasta pública. Mi derecho se limita en tal caso por el respeto que es debido al de ese tercero.

Y cuando la utilidad de todos exige la expropiación de lo que á alguien pertenece, la Ley, si califica como cierta esa utilidad, declara la expropiación, y limita así mi derecho en consideración al interés general.

Las consideraciones precedentes dan á conocer el fundamento de las limitaciones que nuestra Constitución, al asegurar los derechos Individuales, impone á estos mismos derechos, y nos permite ocuparnos ya detalladamente de cada uno de los incisos que contiene el artículo 12 (10).

Inciso primero

La primera parte de este inciso es una consecuencia natural y lógica del Sistema Unitario de Gobierno. La Ley debe ser idéntica para todos los habitantes de la República. Así, no podría dictarse en Chile una Ley de Elecciones para la Provincia de Atacama, arreglada á ciertas bases, y otra Ley de Elecciones para las demás Provincias del Estado, ajustada á bases diferentes.

Toda Ley, á no ser que por su naturaleza se refiera á intereses meramente locales, por el solo hecho de ser general, debe ser idéntica para todos los habitantes de la Nación. Todos y cada uno de ellos deben ser juzgados con arreglo á la misma Ley. De otra manera, no existiría el principio de la *Igualdad* sancionado por la Constitución.

Esa Igualdad no tiene otras excepciones que las que determina la misma Constitución para el ejercicio de los derechos

Políticos: del derecho electoral y de la elegibilidad. No todos pueden votar, ni todos tampoco son hábiles para desempeñar cargos ó funciones públicas. El ejercicio del primero de esos derechos se rige por los preceptos contenidos en los artículos 8.º á 11 (7.º á 9.º) de la Constitución. El del segundo, por las diversas disposiciones Constitucionales que determinan los requisitos necesarios para ejercer ciertos cargos públicos, y por las que puede dictar la Ley con arreglo á lo dispuesto en el inciso 2.º del artículo que comentamos.

Fuera de estos casos, la Igualdad ante la Ley debe ser tan perfecta, que ésta no puede reconocer diferencias entre unos y otros habitantes del Estado, por ningún motivo ni pretexto. He aquí por qué el artículo 57 de nuestro Código Civil establece que la Ley no reconoce diferencia alguna entre el Chileno y el extranjero en cuanto á la adquisición y goce de los derechos civiles que regla ese mismo Código.

Según esto, la existencia de los fueros eclesiástico y militar, en la forma y extensión que tenían antes del 1.º de Marzo de 1876, fecha en que comenzó á regir la Ley sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales, no era contraria á la primera parte del inciso que examinamos, porque los eclesiásticos y los militares juzgados por el respectivo Juez eclesiástico ó militar en causas civiles ó en causas criminales por delitos comunes, debían serlo con arreglo á las *mismas* Leyes civiles ó criminales que en esas causas aplicaban los Tribunales ordinarios, juzgando á los legos.

Pero es indudable que la existencia de aquellos fueros, antes de la fecha indicada, envolvía una verdadera infracción á lo dispuesto en la segunda parte del inciso que estudiamos. Esos fueros no tenían otro objeto que conceder un verdadero privilegio, notoriamente infundado, á dos clases del Estado: los clérigos y los militares.

Cuando el fuero especial que una Ley establece en favor de ciertos individuos, por razón del elevado puesto que ocupan, tiene por objeto no conferir un privilegio á tales personas, sino más bien crear una garantía de imparcial administración de

justicia á favor de los individuos que con dichas personas litigan, entonces no hay violación del principio Constitucional que prohibe establecer en Chile clases privilegiadas.

Así se explica la Constitucionalidad de los preceptos contenidos, con relación á este punto, en los artículos 37 y 67 de la Ley sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales.

Cuando esa Ley restringió, en su artículo 5.º, el fuero eclesiástico y el militar á las causas enumeradas en las excepciones 4.ª y 5.ª de dicho artículo, y cuando dejó fuera de la jurisdicción de los Tribunales ordinarios los asuntos judiciales que pudieran promoverse en el orden espiritual, no violó el principio de la Igualdad ante la Ley, ni creó tampoco en Chile clase alguna privilegiada.

Absurdo habría sido que el Legislador hubiera establecido confusión entre los fueros meramente personales, que no tienen razón de ser, y los fueros *ratione materiæ*, que son consecuencia indispensable de la naturaleza misma de ciertos asuntos, y que tienen que existir forzosamente en virtud de consideraciones de un orden verdaderamente superior.

Que un Juez militar conozca en las causas de los militares, por delitos también militares, es algo perfectamente natural. Que los ministros de una religión conozcan de las cuestiones meramente espirituales que con ella y sólo con ella se relacionan, es algo tan natural como lo anterior. La existencia de fueros de esta especie no implica violación de ningún precepto Constitucional. Propiamente hablando, esos fueros no deben ser considerados como tales ni se les puede aplicar esa denominación.

Las Leyes hoy vigentes en Chile guardan completa conformidad con los principios que brevemente dejamos apuntados.

Inciso 2.º

¿Puede la Ley exigir para el desempeño de un empleo ó el ejercicio de una función pública, la condición de *Chileno*, natural ó legal, fuera de aquellos casos en que la exige la Constitución misma?

Es indudable que sí, como lo manifiestan las expresiones de que se sirve la parte final del inciso 2.º del artículo 6.º (5.º), al decir que las personas á que se refiere su segunda parte "son Chilenos aún para los efectos en que las Leyes fundamentales, ó *cualesquiera otras*, requieran nacimiento en el Territorio". Así, por ejemplo, la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales requiere Ciudadanía natural ó legal para poder ser Magistrado de las Cortes y Juez de Letras. La Ley del Régimen Interior la requiere también para poder ser Intendente ó Gobernador.

Inciso 3.º

Ni el *Diccionario* de nuestro idioma ni los economistas nos dan á conocer la diferencia que existe entre las palabras *Impuesto* ó *Contribución*. Nosotros no pretendemos establecerla, pues entendemos por *Impuesto* ó *Contribución* aquella parte de nuestros haberes que se nos exige, sin cargo de devolución, para hacer frente á los gastos generales del Estado ó á los locales del Municipio. Hay, pues, en toda contribución una verdadera expropiación, que no puede decretarse sino en virtud de una Ley, como lo veremos al estudiar los artículos 148 y 149 (139 y 140).

La palabra *Haberes*, que se emplea en este inciso, indicaría, si se toma en su sentido filosófico, que la Constitución ha querido que cada habitante del Estado pague impuestos en proporción á lo que *tiene*, nó á lo que *gana*, porque, según el *Diccionario* de la Real Academia Española, *haberes* significa "hacienda, bienes", y *hácienda* significa "el cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene". Según esto, el único impuesto verdaderamente Constitucional sería el directo sobre el *capital*, nó sobre la *renta*.

Sin embargo, el Impuesto Agrícola y el de Patentes Fiscales gravan la *renta* calculada del contribuyente, lo que manifiesta que prácticamente se ha dado á la disposición Constitucional contenida en el inciso 3.º del artículo 12 (10), un alcance que no guarda armonía con su tenor literal.

En cuanto á la repartición de las demás cargas públicas, observaremos que el modo de completar la fuerza del Ejército y de la Armada se determina por las Leyes respectivas, y que no ha sido dictada todavía la Ley sobre organización de la Guardia Nacional.

Es un hecho que en Chile no existe el sistema de enganches forzosos para el Ejército y la Armada. No se conoce entre nosotros el sistema de la *conscripción.* Los enganches son, en general, voluntarios.

***

El principio que sanciona el inciso 3.º del artículo 12 (10) de la Constitución, no se aplica evidentemente á aquellos casos que se rigen por el Derecho *Internacional.* El Derecho *Público Externo* prevalece siempre sobre las disposiciones del Derecho Público meramente Interno de un país determinado.

Así, un extranjero, por el hecho de ser habitante del Territorio Chileno, no está sujeto á la obligación de servir compulsivamente en el Ejército ni en la Guardia Nacional; ni estaría sujeto al pago de contribuciones de guerra. Donde habla el Derecho de Gentes, calla el Derecho Público Interno.

El artículo 156 (147) de la Constitución impone sólo á los *Chilenos* la obligación de hallarse inscritos en los Registros de las Milicias. Y, en general, todas nuestras Leyes, la del Régimen Interior, la de Municipalidades, la de Elecciones, etc., etc., imponen sólo á los *ciudadanos Chilenos* la obligación de desempeñar cargos concejiles. Puede asegurarse, por consiguiente, que de esa obligación está siempre exento el extranjero que conserva su calidad de tal.

Inciso 4.º

La Libertad Individual, el derecho que en Inglaterra asegura el famoso *Bill* del *Habeas Corpus*, y que los franceses han bautizado con el expresivo nombre de derecho de *Locomoción*, no

tiene en Chile sino dos limitaciones: 1.ª, los Reglamentos de Policía, y 2.ª, el perjuicio de tercero, según lo dispuesto en este inciso.

Este segundo caso, conocido con el nombre de *Arraigo*, se rige por las Leyes de Procedimiento Civil. El arraigo se decreta siempre por el Poder Judicial.

Los *Reglamentos* de Policía, emanados de Autoridad competente, pueden limitar la Libertad Individual, como limitan el Derecho de Propiedad ó el libre ejercicio de una profesión, arte ó industria, en los términos que dispone la Ley Orgánica de Municipalidades de 8 de Noviembre de 1854, y deben ser llamados más propiamente *Ordenanzas*. Nosotros, á pesar de la defectuosa redacción de dicha Ley en esa parte, creemos que tales *Ordenanzas* no deben dictarse sino como medidas de Policía de *Seguridad* ó de *Salubridad*. No concebimos que, fuera de estos dos casos, sea jamás lícito dictar disposiciones que limiten ó coarten preventivamente el primero y más precioso de los derechos del hombre.

Preciso es reconocer, sin embargo, que á pesar de haberse abolido entre nosotros los pasaportes, tan odiosamente frecuentes en las más adelantadas naciones del Viejo Mundo, la Libertad Individual está muy lejos de encontrarse sólidamente asegurada en Chile. La vaguedad de la disposición contenida en la última parte de este inciso, y la de las que establecen los artículos 135, 138 y 139 (126, 129 y 130) de la Constitución, han permitido al Legislador dictar reglas tan absurdas como la que sanciona el artículo 50 de la Ley del Régimen Interior (1). Mientras no se dicte una Ley expresa sobre garantías á la Libertad individual (2), obedeciendo á los principios en que está basado el Proyecto que, sobre la materia, presentó el señor don Antonio Varas en años pasados á la Cámara de Diputados, y que ésta aprobó, aunque no por completo, en 1875, creemos

(1) Derogada por Ley de 23 de Diciembre de 1885. *(Nota de los Editores.)*

(2) Dictada ya, por fortuna, en 25 de Septiembre de 1884. *(Nota del Autor.)*

que esa preciosa Libertad estará siempre expuesta á ser atropellada en más de una ocasión, como ya lo ha sido desgraciadamente en no pocas.

Volveremos sobre esta materia al ocuparnos en los artículos 135 (126) y siguientes.

***

Consideramos casi innecesario advertir que los *extranjeros* que, sin ser *habitantes* de la República, llegan á nuestro territorio por causa de cuestiones internas ocurridas en su país, gozan del derecho de *asilo*; y que este Derecho se rige en todo por las disposiciones del Derecho Internacional y no por las de nuestra Constitución. Así se defendió por el Gobierno, en sesión de la Cámara de Diputados de 28 de Noviembre de 1866, la medida que tuvo por objeto internar al General Castilla y al Coronel Balta, ambos emigrados peruanos, y obligarlos á residir á cierta distancia de aquellos puntos de nuestro Litoral, donde su permanencia pudiera ser una amenaza para la paz interior de nuestra aliada y hermana la República del Perú. Invocar disposiciones de Derecho Público *Interno*, cuando se trata de actos que se rigen por el Derecho Público *Externo*, es querer resolver un caso dado por Leyes que no le son aplicables, como hemos tenido ya ocasión de observarlo.

Inciso 5.º

La disposición compleja contenida en este inciso del artículo 12 (10), asegura la inviolabilidad de todas las propiedades no sólo á los *habitantes* de la República, es decir á las personas *naturales*, sino también á las *Comunidades*, es decir, á las órdenes de regulares aprobadas por la Iglesia Católica Apostólica Romana. El objeto de esta disposición fué evitar que esas órdenes pudieran ser privadas de sus temporalidades, como antes lo habían sido por decreto de 6 de Septiembre de 1824, á pesar de que las *Comunidades* no son evidentemente sino personas jurídicas para las Leyes del Estado.

Se ha incurrido en el error de creer que la Constitución asegura la inviolabilidad de sus propiedades á las *Corporaciones*. Así lo dice el señor Carrasco Albano en sus *Comentarios*. Pero se sufre en esto una equivocación, porque el Derecho de las *Corporaciones* para adquirir y conservar bienes se rige por el Código Civil, y el de las *Sociedades Anónimas* por el Código de Comercio. Estas y aquellas no son personas *naturales*, y no pueden, por lo tanto, tener Derechos Naturales. Su existencia es debida sólo á la Ley, y esta puede reglar soberanamente todas las condiciones de su desarrollo y de su extinción, lo cual no sucede con el *hombre*, cuya organización física, intelectual y moral es algo que el Legislador debe necesariamente respetar, como ya lo hemos indicado.

***

Sólo dos limitaciones impone el inciso que examinamos al derecho de propiedad. La Sentencia judicial y la expropiación por causa de utilidad del Estado. La Ley no podría, por consiguiente, establecer ninguna otra. En esto consiste la garantía que dicho inciso establece.

La expropiación por Sentencia judicial, basada en el respeto al derecho ajeno,—al del acreedor, por ejemplo, que, no siendo pagado por su deudor, embarga y remata los bienes de éste,—se rige por las Leyes civiles.

La expropiación por causa de utilidad del Estado, que entra por completo en los dominios del Derecho Público, ha sugerido serias é interesantes cuestiones.

1.ª La expropiación ¿puede decretarse por la Ley sólo á beneficio del *Estado*, ó también á beneficio de un Municipio, de una ciudad, etc?

2.ª La Ley de expropiación ¿debe ser *especial* para cada caso ó pueden dictarse Leyes *generales* para todos los casos análogos?

3.ª ¿Sería Constitucional establecer *servidumbre* á favor del Estado sobre los fundos de los particulares?

4.ª La propiedad cuya inviolabilidad asegura este inciso, ¿es

sólo la *material* ó se refiere también al *trabajo*, á la propiedad que llamaremos *intelectual?*

5.ª ¿Quién paga el honorario de los hombres buenos que deben avaluar la indemnización, si no hubiere avenimiento?

Y 6.ª En la indemnización á que tiene derecho el expropiado, ¿se comprende el mayor valor que la cosa expropiada adquiere en razón de la expropiación misma?

Refiriéndonos á la Ley del 14 de Agosto de 1838 en cuanto al procedimiento que se observa para organizar el juicio de hombres buenos á que alude la parte final de este inciso, indicaremos rápidamente la solución que se ha dado á las seis enunciadas cuestiones.

***

La primera de las mencionadas cuestiones ha sido resuelta infinitas veces en el sentido de que se puede dictar Leyes de expropiación, no sólo á beneficio del Estado, sino también á beneficio de un Municipio, de una ciudad. Son innumerables las Leyes que han declarado la expropiación de propiedades para el solo efecto de abrir calles, de ensanchar ó regularizar las existentes.

Á propósito de este punto, considerámos interesante reproducir aquí los párrafos del informe presentado á la Cámara de Diputados, en sesión de 4 de Julio de 1872, por su Comisión de Gobierno, informe recaído en la moción que los señores don Melchor Concha y Toro, don Francisco Baeza, don Maximiano Errázuriz, don Miguel Cruchaga, don Belisario Henríquez y don Joaquín Blest Gana, le habían presentado para declarar de utilidad pública los terrenos y edificios que fuere menester ocupar para la apertura de la nueva calle de Santiago, denominada Avenida del Ejército Libertador.

Ese informe, suscrito por los señores don Jerónimo Urmeneta, don Domingo Arteaga Alemparte, don Manuel Valdés Vigil y don Tadeo Reyes, dice así en la parte conducente á la cuestion que examinamos:

"... Es fuerza convenir que nuestra Carta Fundamental, al autorizar la expropiación por causa de utilidad del Estado, ha estado muy lejos de definir inequívoca y determinadamente lo que debe entenderse por tal utilidad. Esta falta de precisión, que no ha sido remediada hasta ahora por ninguna Ley reglamentaria, da origen á numerosas y encontradas interpretaciones.

"La utilidad del Estado ¿se encuentra solamente en aquello que aprovecha á toda la comunidad nacional, á todas las localidades de la República, y que les aprovecha de un modo directo é inmediato? En tal caso, podría asegurarse que ninguna, ó casi ninguna, de las expropiaciones autorizadas por nuestros diversos Congresos ha sido Constitucional. Las expropiaciones más frecuentes, las que se autorizan para la construcción de ferrocarriles, no lo habrían sido casi nunca, pues una vía férrea no beneficia en la mayor parte de los casos sino á una porción más ó menos reducida de nuestro Territorio.

"Por el contrario, la utilidad del Estado ¿estriba en cuanto puede contribuir á la comodidad, ornato y adelantamiento de cada localidad? En tal caso, debería autorizarse toda expropiación que necesitaren las Municipalidades para formar paseos, construir teatros, llevar á cabo cualquiera obra. De esta suerte las Municipalidades vendrían á colocarse en una situación odiosamente privilegiada respecto del derecho de propiedad.

"La Comisión informante cree que entre esos dos extremos, igualmente inadmisibles, hay un término medio, más fácil de aplicar á cada caso práctico que de definir abstractamente.

"Contrayéndose al caso en cuestión, considera que la apertura de nuevas calles en esta Capital es una necesidad urgentemente reclamada, no sólo por la facilidad del tráfico y la comodidad de los habitantes, sino también por las condiciones de salubridad y por la seguridad públicas. El aumento de la población y del movimiento de la ciudad, hace ya carecer á Santiago del aire, luz y espacio suficientes para vivir en salud y para que la Policía atienda debidamente á la conservación del orden, á la guarda de las personas y propiedades. Esta carencia se hará

cada día más considerable, como también será cada día más difícil y costoso ponerle remedio. Hay un acto de previsión en no permitir que ese mal se aumente y llegue á ser irremediable.

"El mal indicado se deja sentir particularmente en los puntos extremos de esta Capital, donde se aglomera la clase indigente. Esta clase de nuestra sociedad es la que más reclama una modificación de sus pésimas condiciones actuales de vida y una vigilancia eficaz de la Policía.

"En atención á lo expuesto, la Comision informante cree que es de utilidad pública la expropiación de que se trata."

***

Segunda cuestión.—Prácticamente se ha resuelto entre nosotros que no es menester dictar una Ley especial para cada caso de expropiación, pues se han dictado Leyes como la de Puentes y Caminos de 1842, y las que tienen por objeto la transformación de ciudades como Santiago, Valparaíso y Curicó, en que se decretan expropiaciones en masa, á juicio nuestro, verdaderamente inaceptables.

Este punto se ha discutido en nuestras Cámaras en diferentes ocasiones. En sesión de 22 de Junio de 1846 el señor don José Gabriel Palma, discutiéndose un Proyecto de Ley que tenía por objeto declarar de utilidad pública todos los terrenos más inmediatos á los puertos de la República que, á juicio del Gobierno se creyeren necesarios para formar en ellos poblaciones, sostuvo que la expropiación debe ser declarada en cada caso *particular*, y que mientras más *general* sea, menos podría el Congreso tomar conocimiento de un asunto que es de su incumbencia.

En sesión de la Cámara de Senadores de 7 de Octubre de 1846, su Presidente don Diego José Benavente, manifestó también idéntica opinión, expresando que "es preciso que en cuanta vez ocurra la necesidad de alguna enajenación para utilidad pública, ha de ser calificada por una Ley *especial*."

Sin embargo, la opinión contraria, que es la que ha prevalecido, fué sostenida por los señores don Andrés Bello y don Ramón Errázuriz en el informe de la Comisión de Gobierno del Senado, que se inserta en el Boletín de la sesión celebrada por ese cuerpo el 20 de Octubre de 1846, y que se refiere al Proyecto de Ley tendente á establecer poblaciones en todos los puertos menores habilitados de la República.

Véanse, á propósito del Proyecto que el Senado aprobó en Junio de 1853, declarando de utilidad pública el territorio situado en la Provincia del Maule, denominado "Llanos de Arquén", la solicitud elevada al Congreso por la Municipalidad de Concepción, que corre en la página 173 del *Boletín de Sesiones* de 1854, y el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados que se encuentra á continuación, demostrando que el Proyecto del Senado era inconstitucional, por cuanto no acordaba *indemnización previa* á los expropiados. La Cámara de Diputados modificó sustancialmente dicho Proyecto en sesión de 31 de Agosto de aquel año, convirtiendo la expropiación en una autorización para adquirir.

En sesión de la Cámara de Diputados de 10 de Septiembre de 1864, el señor don Antonio Varas, al discutirse el artículo 2.º del Proyecto de Ley sobre enajenación de terrenos de indígenas, sostuvo que la expropiación *general* que él contenía no era Constitucional. El señor Amunátegui (don Miguel Luis) defendió la opinión contraria en sesión de 13 del mismo mes y año, manifestando que las declaraciones de utilidad pública *genéricas* ó *colectivas* son Constitucionales, existiendo de ello numerosos ejemplos en nuestras Leyes. La misma tesis sostuvo otra vez el señor Amunátegui, en sesión de la Cámara de Diputados de 6 de Julio de 1865.

La práctica constante de nuestros Congresos guarda conformidad con la opinión emitida por el señor Amunátegui. Ello es evidente; pero no nos prueba que así se satisfaga debidamente el objeto que la Constitución ha tenido en vista al asegurar la inviolabilidad de las propiedades. Si no se quiere correr el riesgo de que la garantía Constitucional se convierta en una

vana ilusión, mediante la condescendencia del Congreso en dictar Leyes *genéricas* de expropiación, que hagan depender de *decretos* del Ejecutivo una calificación de utilidad que no corresponde á éste, es menester entonces admitir que la expropiación no debe verificarse sino calificándose su utilidad por una Ley *especial en cada cáso particular* (1).

Esta teoría, que es la nuestra, fué la que nos indujo á negar nuestro voto al Proyecto de Ley sobre transformación de Santiago, que la Cámara de Diputados aprobó en sesión de 10 de Noviembre de 1873. Aun cuando reconocemos que no ha prevalecido en la práctica, creemos que toda duda en materia de garantías individuales, debe resolverse en el sentido de hacerlas tan amplias como sea posible.

***

Tercera cuestión.—¿Puede la Ley establecer *servidumbres* á favor del Estado?

En sesión del Senado de 27 de Septiembre de 1871, el señor don Álvaro Covarrubias sostuvo que nó, impugnando el Proyecto de Ley que la Cámara de Diputados había aprobado, gravando los fundos de particulares con la servidumbre de *telégrafos*. Dijo el señor Covarrubias que no cabe *servidumbre* (cuestión de Derecho *Privado)* cuando se trata de beneficiar al Estado en perjuicio de un particular (cuestión de Derecho Público). Propuso, en consecuencia, que el Proyecto se modificara *declarando de utilidad pública* el terreno necesario para la construcción del Telégrafo Trasandino, y así lo resolvió el Senado por seis votos contra cinco, habiendo sostenido el señor don Manuel Camilo Vial una opinión contraria á la del señor Covarrubias. La Cámara de Diputados aceptó la modificación del Senado, y la Ley se promulgó el 9 de Octubre de 1871 como Ley de *expropiación*,

(1) El señor don Luis Aldunate sostuvo en sesión del Senado de 13 de Julio de 1887, la opinión de que la Ley debe declarar la utilidad pública del objeto de la obra; no la de cada finca ó propiedad. *(Nota del Autor.)*

con un inciso segundo en que se determina que tanto á ese caso como á los *demás de igual naturaleza*, son aplicables las disposiciones de la Ley de 18 de Junio de 1857.

Creemos correcta la manera como resolvió el caso la citada Ley de 9 de Octubre de 1871. El establecimiento de servidumbres á favor del Estado importaría lo mismo que decretar expropiaciones *sin indemnización previa al expropiado*, y esto sería contrario á la Constitución.

***

Cuarta cuestión.—El trabajo forma parte de la propiedad y es inviolable como ésta. Así, pues, á menos que una Ley declare expresamente que la obligación de hacer un trabajo ó de prestar un servicio es *gratuíta*, debe ser remunerada. Así lo resolvió la sentencia expedida en Valparaíso por el señor don José Alfonso el 1.º de Junio de 1868, aprobada por la Corte Suprema el 13 del mes siguiente (1), en que se declaró que debía pagarse honorario por la Empresa del ferrocarril entre Santiago y Valparaíso á tres peritos que habían sido nombrados, con arreglo al artículo 2.º de la Ley de 18 de Junio de 1857, para la estimación de ciertos terrenos que dicha Empresa necesitaba para la prolongación de la línea. La referida sentencia se funda en el inciso 5.º del artículo 12 (10) de la Constitución, y pudo también apoyarse en el artículo 149 (140) de la misma.

***

Quinta cuestión.—En casos de expropiación, es claro que el honorario de los *hombres buenos* que hacen el avalúo de la *indemnización previa* que se paga al interesado, debe ser de cargo al Fisco ó al Municipio en cuyo beneficio se declara la expropiación. De otra manera ésta causaría al expropiado un desembolso ó perjuicio que no debe serle de cargo. Así

(1) Sentencia núm. 1,278, pág. 572, *Gaceta* de 1866.

lo ha resuelto también la Corte Suprema en repetidas ocasiones.

*
* *

Sexta cuestión.—Ha decidido también ese Tribunal que en la indemnización no debe comprenderse el mayor valor que la cosa expropiada puede alcanzar en razón de la obra que motiva la expropiación (1). Nos parece bien resuelto el caso, porque la indemnización debe avaluarse según el orden de cosas existente en el momento en que se verifica la expropiación. De otra manera no habría base fija para calcularla.

Inciso 6.°

"El derecho de reunirse sin *permiso previo* y sin armas.

"Las reuniones que *se tengan* en las plazas, calles y otros lugares de uso público, serán siempre regidas por las disposiciones de Policía.

"El derecho de asociarse *sin permiso previo.*

"El derecho de presentar peticiones á la Autoridad constituída sobre cualquier asunto de interés público ó privado, no tiene otra limitación que la de proceder en su ejercicio en términos *respetuosos* y *convenientes.*

"La libertad de enseñanza."

Comparando este inciso, que copiamos nuevamente, atendida la diversidad de materias que comprende, con el que existía en la Constitución antes de la Ley de Reforma de 13 de Agosto de 1874, que dice así: "El derecho de presentar peticiones á todas las Autoridades constituídas, ya sea por motivos de interés general del Estado, ó de interés individual, procediendo *legal* y respetuosamente"; se observa que la Constitución reformada *asegura* á los habitantes de la República el derecho de

(1) Igual cosa resuelve la Ley de 18 de Junio de 1856.

reunión, el de *asociación* y la *libertad de enseñanza*, además del derecho de *petición*, único en que se ocupaba el inciso primitivo.

*
* *

Reunión.—El derecho de reunión, en la forma que hoy lo asegura la Constitución, cuando los que lo ejercen no cargan armas, no tiene otro límite que el de regirse por las disposiciones de Policía las reuniones que tengan lugar en las plazas, calles y otros lugares de uso público. No se necesita de permiso previo para reunirse en el número que se quiera y donde se quiera.

Según esto, las autoridades administrativas no podrían jamás, como lo han hecho en ocasiones, prohibir las reuniones públicas ó fijar un límite al número de las personas que puedan reunirse, so pretexto de que esas reuniones están sujetas á las disposiciones de Policía. Tratándose de las reuniones en lugares públicos, la Constitución habla de las que en ellos *se tengan*, no de las que pudieran tener lugar. Presupone, por consiguiente, que la reunión se verifica, y que mientras se celebra, debe regirse por las disposiciones de Policía. Luego éstas no pueden impedir reuniones *futuras*, sino que deben limitarse á vigilar las actualmente existentes.

En suma, vista sobre todo la disposición que contiene el inciso final de la parte 6.ª del artículo 36 (27) de la Constitución, ésta á nadie confiere la facultad de restringir, suspender ó prohibir el derecho de reunirse sin armas, sino en los casos de Leyes excepcionales á que se refiere el primer inciso de la disposición que acabamos de citar.

Á la luz de estos principios, es fácil comprender que no fué Constitucional el artículo 3.º del decreto librado por la Intendencia de Valparaíso el 17 de Abril de 1876, en que se facultó al Comandante de Policía de aquella ciudad para *impedir toda reunión* que tuviera un carácter sedicioso. Las únicas reuniones que la Autoridad Administrativa puede impedir son las *armadas*. Si una reunión degenera en *sediciosa, después de iniciada y mien-*

tras dura, habrá derecho para intimar á los amotinados que se disuelvan, con arreglo á las disposiciones que consigna nuestro Código Penal, sometiéndolos á juicio en caso necesario. Pero no es lícito, después de reformada nuestra Constitución, prohibir *reuniones* que aún no han tenido lugar, porque la Autoridad Administrativa *presume* ó *sospecha* que pueden tornarse en sediciosas.

***

Asociación.—El derecho de asociación tiene por objeto fines permanentes ó periódicos; el de reunión se aplica á fines transitorios ó accidentales. Un club fundado por un tiempo más ó menos largo, es una manifestación del derecho de asociación; un *meeting*, con un objeto especial, lo es del Derecho de reunión.

***

Petición.—En sesión de la Cámara de Diputados de 1.° de Diciembre de 1877, á propósito de una solicitud ante ella presentada por el reo de homicidio Miguel J. Triviños, dijimos lo siguiente... "La Constitución reformada y la antigua en nada difieren sustancialmente acerca del derecho de petición. Según la parte 6.ª del artículo 12 (10) de la reformada, el derecho de petición debe ejercerse procediendo en términos respetuosos y *convenientes*. Según la antigua, debía ejercerse procediendo *legal* y respetuosamente. Toda la diferencia consiste en la sustitución de la palabra *conveniente* á la expresión *legal*. Diferencia es esta que no lo es en el fondo, porque no es *conveniente* una solicitud que no es *legal*, y es en alto grado *inconveniente* una petieión que viola abiertamente la Constitución y que importa un verdadero desatino, porque no otro calificativo merece la idea de constituir á la Cámara en Tribunal llamado á rever los fallos de los Tribunales de Justicia." "Solicitudes semejantes se devuelven, como vulgarmente se dice, sin más auto ni más traslado,

La incompetencia de la Cámara es algo tan evidente que no puede ponerse en duda."

La Cámara, en esa misma sesión, lo resolvió así por treinta y ocho votos contra ocho, aprobando la indicación del señor don José Manuel Balmaceda, que dice así: "Oída la discusión promovida por la solicitud de Miguel Triviños, la Cámara declara *que no es* competente para resolver sobre ella".

En sesión de 13 de Septiembre de 1862, la Cámara de Diputados desechó por unanimidad la solicitud que ante ella había elevado el señor don Fernando Urízar Garfias, pidiendo acordara acusar al ex-Presidente de la República señor don Manuel Montt, por cuanto aquella solicitud no había sido apoyada por ningún Diputado.

La Cámara obró bien en el caso á que acabamos de aludir, porque el derecho de petición de un particular no puede ejercerse invadiendo atribuciones exclusivas de la Autoridad misma ante quien se eleva la solicitud.

En sesión de 3 de Diciembre de 1866 resolvió el Senado, por seis votos contra cinco, que *no se diera lectura* á una solicitud que los baratilleros de Santiago habían puesto en manos del Secretario con ocasión de la discusión de la Ley de Patentes. El señor don Alejandro Reyes, Ministro de Hacienda, sostuvo que, cuando las Cámaras funcionan en sesiones extraordinarias, no *pueden presentarse* ante ellas solicitudes que el Ejecutivo no haya incluído en la Convocatoría.

Nosotros entendemos las cosas de otra manera. Todo habitante del Estado puede elevar solicitudes á las Cámaras, bien sea que éstas funcionen ordinaria ó extraordinariamente. Las solicitudes deben siempre *ser leídas*, á fin de que la Cámara, como lo hizo la de Diputados en el asunto del reo Triviños á que más arriba hemos aludido, y que ocurrió en el período de sesiones extraordinarias, califique la naturaleza de la solicitud, y resuelva si es ó nó de su competencia. Si fuere *materia de Ley* el asunto á que la petición se refiriere, las Cámaras no podrían resolverlo en sesiones extraordinarias, á menos que en éstas se hallare incluída dicha petición. En los demás casos

pueden resolver acerca de esto lo que juzgaren conveniente.

Esta es también la práctica que ha prevalecido en estos últimos años.

El derecho de petición debe ejercerse en conformidad á lo dispuesto en el artículo 159 (150) de la Constitución, para no convertirse en sedición.

***

Libertad de enseñanza.—Esta libertad, que consiste en la facultad que cada cual tiene de enseñar lo que quiera, donde quiera y por los textos ó métodos que quiera; en la de fundar escuelas, colegios ó universidades particulares, no está en pugna con la existencia del Estado docente que crean en Chile los artículos 153 y 154 (144 y 145) de la Constitución. Así, la Ley de Instrucción Secundaria y Superior, que acaba de ser promulgada (1) asegura á los habitantes de Chile la facultad de crear establecimientos de enseñanza, y la de enseñar pública ó privadamente por los métodos y textos que quieran, *sin sujeción á medida alguna preventiva.* Las Autoridades no pueden intervenir en esos establecimientos, sino únicamente para ejercer las atribuciones de vigilancia y policía que se refieran á la moralidad, á la higiene y á la seguridad de los alumnos y de los empleados.

Cuando se discutió en la Cámara de Diputados, en sesión de 17 de Octubre de 1873, la agregación de esta garantía á las que enumeraba el artículo 12 (10), nosotros propusimos que el párrafo referente á la libertad de enseñanza se adicionara con la frase siguiente: "*sin sujeción á medida alguna preventiva*". Aunque nuestra indicación (2) fué rechazada por treinta y cinco votos contra dieciocho, sin que se levantara una sola voz para impugnarla, hoy figura entre las disposiciones de la Ley de 9 de Enero del año actual (1879).

(1) *Diario Oficial,* núm. 549, de 13 de Enero de 1879.

(2) Véase nuestro discurso en aquella sesión (anexo núm. 6).

Al ocuparnos del artículo 151 (142) trataremos de la libertad de profesiones, que es indudablemente el complemento indispensable de la libertad de enseñanza. Anticiparemos, por ahora, que hemos sido y somos convencidos partidarios de aquélla.

Inciso 7.°

La libertad de imprenta, que no es sino una manifestación de la libertad del pensamiento, de la libertad de la palabra, sea verbal ó escrita, ha sido perfectamente asegurada por nuestra Constitución, al abolir la censura previa y toda traba que impidiera al habitante de Chile el ejercicio del derecho de dar á conocer sus opiniones por la imprenta, sin restricción alguna.

Esta libertad, necesarísima en todo país civilizado, es condición esencial del Sistema Representativo. Sin ella no habría medio alguno de fiscalizar los actos de los funcionarios públicos, y especialmente de aquellos que, como los Senadores y los Diputados, no están sujetos á responsabilidad alguna legal.

Según la Constitución, no *hay delitos de imprenta*, por más que dieran á entender lo contrario los epígrafes de algunos de los títulos de la Ley de 16 de Septiembre de 1846. Se puede, sí, *abusar* de esa libertad, y el *abuso* no puede ser castigado, sino después de haber sido calificado como tal por un *Jurado.*

En esta parte, la Constitución dejó un vacío al determinar que, calificado el abuso por el Jurado, la causa hubiera de seguirse y sentenciarse con arreglo á la Ley; porque ésta pudo establecer el sistema de la restrictiva Ley de 1846, que permitía á los Tribunales que conocen en segunda instancia de las causas criminales, anular por injusticia manifiesta y evidente el fallo del Jurado (art. 72 de dicha Ley), lo que importaba tanto como destruir y anular la independencia de éste. Si el abuso ha de calificarse por un Jurado, la causa debe ser sentenciada también por un Jurado, sin lugar á recurso ulterior por injusticia notoria, como afortunadamente lo dispone el artículo 34 de la nueva Ley de imprenta de 17 de julio de 1872, una de las más liberales que conocemos y que fué el resultado de la experiencia práctica

que el país había adquirido en los diez años anteriores, durante los cuales, á pesar de la Ley de 1846, había disfrutado de la más amplia libertad de hecho en la materia.

La verdad es que los abusos de la libertad de imprenta se corrigen por la imprenta misma. Un artículo se contesta con otro, y una mala publicación ó un mal diario llevan en sí mismos el germen de su destrucción, porque, como muy bien lo ha notado el Príncipe de Bismarck, carecerán de suscriptores.

Por lo demás, es claro que no puede haber *delitos de imprenta*. El delito podrá, como en el caso de injurias, cometerse por medio de la *imprenta;* pero ésta es tan independiente de aquél como lo es el homicidio respecto del arma que se emplea para perpetrarlo.

Al reconocer los enormes progresos que Chile ha hecho en esta materia en los diecinueve últimos años, tributando á la Ley de 1872 el elogio que merece, conviene observar que el país está aún más adelantado que ella, porque, como lo ha manifestado el desenfreno de la prensa durante las elecciones de 1876, desenfreno que no tuvo otro correctivo que el de la opinión ilustrada, ya nadie echa mano, salvo en casos muy contados, del recurso de acusar impresos injuriosos. Si la injuria es proferida por quien carece de prestigio, se desprecia y cae por sí sóla. Si tiene algún fundamento aparente ó es cobijada por un diario respetable, se refuta por el mismo medio.

Notamos con satisfacción que el artículo 3.º de la Ley de 17 de Julio de 1872 no incluye entre los abusos de la libertad de imprenta, la excitación á la revuelta ó al odio contra las Autoridades. Si los impresos que tal cosa pretendieran fuesen justos y fundados, deber de las Autoridades sería atender sus indicaciones. En el caso contrario, no habría por qué temer que el país se conmoviera por excitaciones destituídas de razón. Por sí mismas se desvanecerían.

***

Al terminar nuestras observaciones respecto del artículo 12

(10) de la Constitución, llamamos la atención, como hemos tenido oportunidad de hacerlo incidentalmente, al párrafo final de la atribución 6.ª del artículo 36 (27), según el cual, fuera de los casos previstos en el primer párrafo de dicha atribución, es prohibido dictar *Leyes* (¡con cuánta mayor razón, simples decretos ó bandos!) que suspendan ó restrinjan las libertades ó derechos que asegura el artículo que acabamos de examinar.

CAPÍTULO VI (V)

Del Congreso Nacional

Art. 13 (11)

"El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Para darse cuenta del verdadero alcance de este artículo, es menester considerarlo con relación á otros varios de nuestra Constitución. En efecto, según los artículos 40 (31), 43 (34), 44 (35), 45 (36), 46 (37), 47 (38), 48 (39), 49 (40), 53 (44), incisos 1.º, 4.º y 5.º del 82 (73) y 91 (82), el Presidente de la República constituye una tercera rama del Poder Legislativo, y una rama importantísima que concurre á la formación de las Leyes, iniciándolas por medio de Mensajes; prorrogando las sesiones ordinarias del Congreso; convocándolas á extraordinarias; discutiendo en las Cámaras por medio de los Ministros; modificando ó corrigiendo los Proyectos de Ley que hubieren sido aprobados por el Congreso, y aun rechazándolos por completo, como tendremos ocasión de notarlo oportunamente al ocuparnos en los diversos artículos á que acabamos de referirnos. El Poder Legislativo no está, por consiguiente, confiado

exclusivamente á las dos Cámaras, como podría alguien creerlo leyendo aisladamente el artículo 13 (11). Pensamos que éste habría sido más preciso y más conforme á la verdad, si se le hubiera agregado la expresión siguiente: "sin perjuicio de las atribuciones que, en la iniciativa, discusión y formación de las Leyes, confiere esta Constitución al Presidente de la República".

La conveniencia manifiesta de confiar á dos Asambleas, y no á una sóla, la formación de las Leyes, es algo que todas las naciones cultas y regidas por el Sistema Representativo han aceptado casi con completa uniformidad. El ensayo que en Francia se ha hecho del sistema de una sola Cámara, ha producido fatales resultados.

Para convencerse de las ventajas que presenta el sistema de dos Cámaras sobre el de una sóla, nos referimos á la Lección XV de la *Historia de la Constitución de Estados Unidos*, del célebre publicista francés Eduardo Laboulaye, limitándonos á copiar de la obra del mismo autor titulada *Le Parti Libéral* las frases siguientes:

"No tomar cosa alguna de la Inglaterra y formar con piezas de todo género una obra maestra que en nada se asemejara á lo conocido, tal fué la quimera de los Constituyentes de 1789.

"Así es que, por desdén á los ingleses, rechazaron las dos Cámaras, sin notar que esta división de la Legislatura, conservada por los republicanos de América, era una necesidad de todos los tiempos y de todos los lugares. Un Poder sin límites y sin responsabilidad no puede ser sino una forma de despotismo, sea que se confíe á un solo hombre ó á una Asamblea. Más aún, de todos los regímenes, el más insoportable será siempre el despotismo bastardo de una Cámara única, porque con un sólo golpe paraliza al Gobierno, esclaviza al pueblo, favorece al mismo tiempo la anarquía y la tiranía. Si los Constituyentes hubieran tenido la modestia de consultar la Historia, habrían encontrado el ejemplo del Largo Parlamento de Inglaterra y del Congreso de la Confederación Americana, dos Asambleas que perecieron por la anarquía; pero la experiencia nada importaba

para los discípulos de Rousseau. Sabían todo sin haber aprendido nada.»

Y más adelante añade:

«... En todos los pueblos libres, la Representación Nacional está dividida en dos Cámaras. Esta división es hoy un axioma político tantas veces verificado por la experiencia, que ya no se le discute. Se puede afirmar con plena seguridad que toda Asamblea única, sea Constituyente ó Legislativa, llevará al país á la anarquía y á la revolución. Inútil es citar ejemplos de esta verdad; sería, lo creo, imposible citar ejemplo alguno de lo contrario. Una Cámara única fué, según mi opinión, el craso error de la Revolución (1789), la fuente de nuestros desórdenes y de nuestras miserias. Lo que ha faltado á nuestros padres para fundar la libertad, es una segunda Cámara que mantuviese á la primera y que fuera mantenida por ésta en el respeto á la Constitución y á la voluntad nacional. El Poder absoluto ha embriagado y perdido á nuestros legisladores.»

La misma opinión profesaba el eminente estadista francés M. Thiers. Fueron sus esfuerzos incesantes los que, después del orden de cosas á que dió lugar la caída del segundo Imperio en 4 de de Septiembre de 1870, consiguieron establecer nuevamente en Francia el sistema de las dos Cámaras, que mutuamente se fiscalicen, y que es una garantía de que la Ley se discutirá siempre con calma y madurez, precaviendo las resoluciones que, en un momento de arrebato, puede arrancar á una Cámara la palabra de un orador eminente.

Con la existencia de las dos Cámaras el país está más seguro de que no surgirán los manejos poco escrupulosos de un Gobierno falto de dignidad.

¿Qué habría sido de la forma republicana en Francia si, cuando el Mariscal-Presidente dictó la famosa y desgraciada medida que lleva la fecha del 16 de Mayo de 1877, apoyada por una de las Cámaras, no hubiera existido la otra que, con tanta dignidad y entereza, la resistió hasta el fin, sin salir de la órbita legal, y obtuvo el triunfo de aquel sistema sobre el de la reacción monárquica?

Art. 14 (12)

"Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y votos que emitan en el desempeño de sus cargos."

Art. 15 (13)

"Ningún Senador ó Diputado, desde el día de su elección, podrá ser acusado, perseguido ó arrestado, salvo en el caso de delito *infraganti* si la Cámara á que pertenece no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar á formación de causa."

Art. 16 (14)

"Ningún Diputado ó Senador será acusado desde el día de su elección, sino ante su respectiva Cámara, ó ante la Comisión Conservadora, si aquélla estuviere en receso. Si se declara haber lugar á formación de causa, queda el acusado suspendido de sus funciones legislativas y sujeto al Juez competente."

Art. 17 (15)

"En caso de ser arrestado algún Diputado ó Senador por delito *infraganti*, será puesto inmediatamente á disposición de la Cámara respectiva ó de la Comisión Conservadora, con la información sumaria. La Cámara ó la Comisión procederá entonces conforme á lo dispuesto en la segunda parte del artículo precedente."

La inviolabilidad que la Constitución asegura á los Diputados y Senadores se refiere sólo, como lo expresa el artículo 14 (12), á las *opiniones* que manifiesten y *votos* que emitan en el desempeño de sus cargos. Lejos de referirse á los delitos que pudieren cometer, sea como individuos particulares, v. gr., un robo; sea como funcionarios públicos, por ejemplo, el cohecho, los artículos 15 á 17 (13 á 15) determinan el procedimiento que debe emplearse para acusarles.

Esa inviolabilidad es condición indispensable de la organización de las Cámaras en el Sistema Representativo. Donde quiera que éste rige, aquella inviolabilidad está asegurada á los miembros de las Cámaras. Y debe estarlo, porque es imposible idear un sistema de Gobierno dentro del cual no exista alguna Autoridad cuyos miembros no puedan estar sujetos á otra fiscalización que la de su propia conciencia y la de la opinión pública, manifestada por una prensa bien dirigida. El Poder Inspectivo no puede organizarse como entidad distinta y separada de los demás, porque él también tendría que ser inspeccionado por alguien, y así la serie de poderes sería interminable. Por eso la inspección Suprema que el país debe ejercer sobre las Autoridades constituídas dentro de cierta medida, no puede tener lugar sino confiándola á los Representantes que la misma nación elige y renueva periódicamente para ejercer el Poder Legislativo y, junto con éste, el Inspectivo. Ni habría otro medio de conseguir tan interesante resultado.

***

Con la mira de evitar que, por medio de acusaciones, persecuciones ó arrestos infundados, pudiera impedirse á los Diputados y Senadores el libre ejercicio de sus funciones, los artículos 15 y 16 (13 y 14) disponen que, desde el día de su elección, éstos no podrán ser acusados, perseguidos ó arrestados, salvo en el caso de delito *infraganti*, si la Cámara respectiva ó, en su receso, la Comisión Conservadora, no autorizare previamente la acusación, que ante ella debe iniciarse, declarando haber lu-

gar á formación de causa. Esta declaración suspende las funciones legislativas del acusado y lo deja sujeto al Juez competente.

Esta garantía principia á existir desde la fecha en que se tiene *conocimiento oficial* de la elección de los Diputados y Senadores. Es claro que antes se ignora legalmente quiénes son éstos, y por día de su elección no puede entenderse sino aquél en que ella es conocida para la Ley. Si la garantía principiara á existir sólo en la fecha en que el Congreso abriera sus sesiones ó en aquella en que el Senador ó Diputado se incorporase á la Cámara respectiva, podría resultar que se intentaran medios indebidos, tales como acusaciones calumniosas ú otros análogos, para evitar que las Cámaras pudieran funcionar, y para impedir que sus miembros se incorporaran en tiempo oportuno. Conviene que el individuo electo para Senador ó Diputado goce de la garantía á que aludimos, desde que consta que ha merecido esa distinción de sus conciudadanos, y desde entonces debe sentirse seguro de que su persona será respetada.

***

Antes de la reforma del artículo 161 (152) que, en su forma actual, dispone que aun durante el estado de sitio no se podrán violar las garantías Constitucionales concedidas á los Diputados y Senadores, se suscitó la cuestión de si, vigente el primitivo artículo 161 (152), tenían cabida las garantías mencionadas cuando la Autoridad pública, previa declaración de estado de sitio, decretaba el arresto de un Senador ó Diputado, *no para que se les formara causa alguna, sino únicamente como medida de precaución para conservar el orden.*

El señor don Jerónimo Urmeneta, Ministro del Interior, y el señor Diputado don Antonio Varas sostuvieron, en sesión de la Cámara de Diputados de 9 de Junio de 1859, que las garantías que los artículos 15 y 16 (13 y 14) establecen, no tienen lugar ni son aplicables cuando se trata de arrestos ó traslaciones de Diputados ó Senadores, decretados por el Ejecutivo en

uso de las facultades que emanaban de una declaración de estado de sitio.

Esta opinión, que ha prevalecido en la práctica en más de un caso, como fué el del arresto del señor Senador don Francisco Ignacio Ossa en Septiembre de 1859, podía sostenerse antes de la reforma del artículo 161 (152), fundándose en la letra de los artículos 15 y 16 (13 y 14) que se refieren al caso de *formación de causa.* Nosotros, sin embargo, nos habríamos atenido con preferencia á la opinión contraria, única compatible con la existencia del Congreso. Nada impediría al Presidente de la República decretar la completa disolución de las Cámaras, una vez que se le reconociera la facultad de arrestar á los miembros que la forman. La Constitución Reformada ha obrado cuerdamente zanjando esta cuestión en el único sentido compatible con los sanos principios y la conveniencia pública (1).

***

¿Puede una Cámara aprobar ó votar proposiciones de censura contra sus propios miembros? La Cámara de Diputados opinó por la afirmativa, en sesión de 14 de Junio de 1859, al votar por unanimidad un acuerdo que declaraba que "el Diputado suplente por San Felipe, don Francisco Vargas Fontecilla, había faltado á su deber de Diputado, retirándose de la Cámara en la sesión anterior y desentendiéndose de la orden del Presidente."

En sesión de la misma Cámara de 23 de Junio de 1868, después de un debate sostenido por el señor don Antonio Varas, en el sentido de que la Cámara carece de tal facultad, por ser ella incompatible con la inviolabilidad del Diputado, apoyando

(1) Véase Sentencia de la Corte Suprema, de 26 de Junio de 1885, en el caso del señor Diputado don Sinforiano Ossa, *condenado* á sesenta días de prisión. La Corte resuelve que la Sentencia condenatoria *no* debe *ejecutarse*, sino previa declaración de la Cámara. Nos parece enorme el alcance que dicha Corte atribuye al artículo 15 (13) de la Constitución, que no se refiere á penas impuestas por Sentencias, sino á causas que hayan de formarse. *(Nota del Autor.)*

el señor don Joaquín Blest Gana, Ministro de Justicia, la tesis contraria, se propuso censurar al señor don Pedro León Gallo por haber tratado de infame calumniador al Ministro de Hacienda. La proposición de censura fué aceptada en la sesión del día siguiente por treinta y nueve votos contra diez.

Todavía la Cámara de Diputados, en sesión de 12 de Noviembre de 1878, aprobó, por treinta votos contra catorce, una proposición de censura contra el señor Diputado por Curicó don Angel Custodio Vicuña, por una palabra anti-parlamentaria que había pronunciado en la misma sesión contra el señor Diputado por Chillán don Aniceto Vergara Albano.

Nosotros tuvimos el honor de decir, en esta última sesión, que, aunque creíamos que una Cámara puede Constitucionalmente censurar á sus miembros, porque la inviolabilidad que la Constitución les asegura es extensiva solamente á las *opiniones* y *votos* que emiten *en el desempeño de sus cargos*, sin que de ello se infiera que les sea lícito faltar al orden, proferir injurias, retirarse de la Sala en ciertos momentos, etc., etc., creíamos también que debía hacerse uso de semejante facultad sólo en casos muy graves y con suma parsimonia, sólo cuando hubieran sido insuficientes y se hubieran agotado los remedios que, para tales casos, tuviere previstos el Reglamento de Sala.

Por eso votamos en contra de la censura propuesta por el señor Diputado don Enrique Mac-Iver en el tercero de los casos que dejamos citados. En resumen, reconocemos la facultad de la Cámara, pero no recomendamos su ejercicio, que puede dar lugar á peligrosos abusos de mayoría.

***

¿Puede una Cámara imponer multas á sus miembros por causa de inasistencia á sus sesiones, estableciéndolas en artículos de su Reglamento interior? El señor don Joaquín Larraín Gandarillas sostuvo la negativa en sesión de la Cámara de Diputados de 21 de Julio de 1866, fundándose en que la Constitución no confiere á las Cámaras semejante facultad y en que la imposición de penas es materia de Ley.

La Cámara opinó como el señor Larraín Gandarillas, rechazando, por treinta y seis votos contra siete, el artículo que, sobre la materia, le fué propuesto para adicionar su Reglamento en un proyecto de acuerdo que tenía por objeto reglamentar la asistencia de los Diputados. Pensamos que el señor Larraín y la Cámara tuvieron perfecta razón al resolver la cuestión propuesta en un sentido negativo (1).

***

¿De qué antecedente debe partir una Cámara para declarar que hay lugar á formación de causa contra uno de sus miembros? ¿Bastará el solo hecho de presentarse alguien acusándolos? Pensamos que no, y así se ha resuelto prácticamente la cuestión.

En sesión de 29 de Julio de 1844, después de una discusión entre el señor don Manuel Montt y el señor don Pedro Palazuelos, en que aquél sostuvo, y con mucha razón, que para desaforar á un diputado era menester "que la acción se presentara al primer aspecto fundada, que el hecho denunciado apareciera con el carácter de delito", la Cámara de Diputados desechó, por veintiún votos contra trece, la solicitud de desafuero que ante ella pendía contra el señor Diputado don Rafael Gatica (2).

En sesión de 3 de Octubre de 1854, la misma Cámara declaró otra vez implícitamente idéntica cosa, al aprobar por unanimidad el informe de su Comisión de Legislación y Justicia, en que ésta pidió se procediera por el Juez del Crimen de Santiago á

(1) Sin embargo, los artículos 15 y 16 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 20 de Junio de 1846, hoy vigente, modificado en sesión de 10 de Enero de 1885, resuelven la cuestión en un sentido *afirmativo*, facultando á la Cámara para imponer penas y multas á los Diputados. La verdad es que esas disposiciones del Reglamento no fueron recordadas en el caso á que se refiere el texto; sin que pierdan por eso nada de su fuerza el principio aducido por el señor Larraín G. y la opinión que nosotros sostenemos. *(Nota del Autor.)*

(2) Suplemento á *El Progreso*, núm. 541.

levantar una información acerca de los hechos que don Andrés Arrieta imputaba al señor Diputado, General don José Ignacio García.

En sesión de 27 de Noviembre de 1875, la Cámara de Diputados, declarando, por veintiséis votos contra uno (éste último creemos fué el del señor Diputado cuyo desafuero se pedía), no haber lugar á la formación de causa solicitada por el señor don Belisario Henríquez contra el señor don Francisco de Paula Figueroa, aceptó las conclusiones del informe que en aquel asunto nos cupo la honra de redactar para la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, el cual lleva las firmas de los señores Balmaceda, Cood y Fabres, además de la nuestra (1).

Según ese informe, una Cámara no debe autorizar una acusación contra uno de sus miembros sino cuando concurren copulativamente dos circunstancias: 1.ª, la existencia *plenamente* probada de un hecho que constituya *delito* ó que se presente con el carácter de tal; 2.ª, que aparezca *semi-plenamente* probado que es el Senador ó Diputado cuyo desafuero se pretende, el *autor* responsable, *cómplice* ó *encubridor* de ese hecho.

No basta la sola imputación de un delito hecha á un Diputado ó Senador para que la Cámara respectiva declare haber lugar á formarle causa. En tal caso el privilegio que la Constitución les asegura á nada conduciría. Nó; es menester que á la solicitud de desafuero se acompañe un sumario, levantado por la justicia ordinaria, del cual se deduzcan los dos antecedentes á que acabamos de referirnos, ó, á falta de sumario, documentos que induzcan á idénticas consecuencias.

Si la Cámara, una vez en posesión de tales datos, encuentra plenamente probada la existencia del delito ó del hecho que se presenta con los caracteres de tal, y que el autor responsable cómplice ó encubridor de ese hecho es el Diputado ó Senador cuyo desafuero se pretende, debe declarar que hay lugar á formación de causa, devolviendo los antecedentes al Juez competente, á fin de que éste proceda contra el culpable en la forma ordinaria.

(1) Anexo núm. 7.

Si, á juicio de la Cámara, no existiere el delito que motivare la acusación, ó no presentare ese carácter el hecho que se denunciare como tal, ó si aun en la hipótesis contraria, no hubiere semi-plena prueba contra el Senador ó Diputado á quien se tratare de acusar, debe entonces declararse que no hay lugar á formación de causa, quedando en tal caso paralizada la acción de los Tribunales mientras el Senador ó Diputado conserve su carácter de tal.

Las garantías á que se refieren los artículos 15 y 16 (13 y 14) no se aplican cuando se trata de delito *infraganti*. En este caso el Senador ó Diputado puede ser arrestado desde luego y debe ser puesto á disposición de la Cámara respectiva ó, en su receso, de la Comisión Conservadora, con la información sumaria que, para acreditar la existencia del delito y la circunstancia de haber sido sorprendido *infraganti* el arrestado, debe levantar el Juez que decretó el arresto ó ante quien fué conducido el arrestado, con arreglo al artículo 136 (127). La Cámara ó la Comisión, en vista de esa información, procederá entonces en la forma que hemos indicado en los párrafos precedentes.

En el citado artículo 136 (127), nos ocuparemos de lo que se entiende por delito *in fraganti*, expresión vaga que ninguna Ley ha definido todavía entre nosotros (1).

De la Cámara de Diputados

Art. 18 (16)

«La Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por los Departamentos en votación directa, y en la forma que determinare la Ley de elecciones.»

(1) Lo está ahora por la Ley de Septiembre de 1884 sobre Garantías á la Libertad Individual. *(Nota del Autor.)*

Art. 19 (17) (1)

"Se elegirá un Diputado por cada veinte mil almas, y por una fracción que no baje de doce mil.

"También se elegirán Diputados suplentes en el número que fije la Ley."

El artículo 18 (16) dispone que los Diputados serán elegidos por *los* Departamentos en votación directa y en la *forma* que determine la Ley de Elecciones.

Los Departamentos á que la Constitución se refiere en este artículo no son ni pueden ser otros que los que ella misma crea en el artículo 115 (106) para los efectos de la división territorial del país. Luego, los Diputados no podrían ser elegidos por fracciones ó pedazos de un Departamento, infiriéndose de aquí que sería inconstitucional la Ley que en Chile estableciera para

(1) Reemplazado, á virtud del artículo 3.° de la Ley de Reforma Constitucional de 10 de Agosto de 1888, por el siguiente:

«Se elegirá un Diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil.

«Si un Diputado muere ó deja de pertenecer á la Cámara por cualquiera causa, dentro de los dos primeros años de su mandato, se procederá á su reemplazo por nueva elección en la forma y tiempo que la Ley prescriba.

«El Diputado que perdiere su representación, por desempeñar ó aceptar un empleo incompatible, no podrá ser reelegido hasta la próxima renovación de la Cámara».

El artículo 1.° de los transitorios de la citada Ley de Reforma, se relaciona con el artículo 19 (17) de la Carta, por cuanto se refiere á los Diputados y Senadores suprimidos para lo sucesivo. Ese artículo, que es hoy el único transitorio de la Constitución, dice así:

«Los Senadores y Diputados suplentes que sean elegidos con arreglo á las disposiciones Constitucionales vigentes, durarán en sus funciones hasta la primera renovación de la Cámara de Diputados.

«Si en este tiempo muriere ó perdiere su mandato algún Senador ó Diputado propietario, será reemplazado por el respectivo suplente.

«Si el suplente estuviere ya haciendo las veces de propietario ó hubiere fallecido, ó perdido su mandato, se procederá al reemplazo con arreglo á las disposiciones Constitucionales reformadas.» *(Nota de los Editores.)*

la elección de Diputados el sistema de las *Circunscripciones Electorales*, que se practica en Francia, y que consistiría en dividir el Territorio de la República en tantos *Departamentos Electorales* cuantos son los Diputados que se eligen en toda ella, á fin de que cada ciudadano sufrague sólo por un candidato.

Además de inconstitucional, el sistema de circunscripciones electorales violaría los principios en que debe basarse la organización de una buena Ley Electoral, porque dejaría sin representación alguna á las minorías.

Refiriéndose el artículo 18 (16) á la *Ley* en cuanto á la forma de la elección directa de los Diputados, diremos dos palabras acerca de los diferentes sistemas que aquélla podría establecer para dicha elección, como también para todas las elecciones directas, ó sea, las de Senadores, de electores de Presidente de la República y de Municipales (1).

Esos sistemas son: 1.º, el de Lista Completa; 2.º, el de Lista Incompleta ó Voto Limitado; 3.º, el del Voto Acumulativo; y 4.º, el del Voto Proporcional ó Cuotativo.

El sistema de Lista Completa, que rigió entre nosotros en todas las elecciones directas practicadas antes de la aplicación de la última Ley Electoral de 12 de Noviembre de 1874 (2), subsiste hoy todavía para las elecciones de Senadores y de Electores de Presidente de la República (3). Consistiendo ese sistema en que cada sufragante vote por tantas personas distintas cuantos son los candidatos que deben ser elegidos, de manera que la lista se complete con nombres diferentes, sin facultad de acumular, es claro que él consulta sólo la representación de la mayoría. El partido que cuenta con ésta, ganará la elección de todos los candidatos que figuren en la lista, excluyendo de toda representación á la minoría. Tal sistema está ya defi-

(1) Vid. además el estudio que con el rubro *Legislación Electoral de Chile*, publicó el Autor en la *Revista Forense Chilena* de 1.º de Noviembre de 1888, y que incluímos con el número 8.º entre los Anexos de este volumen. *(Nota de los Editores.)*

(2) Derogada por la Ley de 9 de Enero de 1884.

(3) Sistema vigente, según la Ley de 1884; vid. inc. 3.º de su art. 65.

nitivamente condenado por la Ciencia y por la experiencia.

El sistema del Voto Limitado ó de Lista Incompleta, consiste en que todo sufragante debe suprimir uno ó más candidatos de la lista, por ejemplo, uno de cada tres, votando sólo por dos, como lo dispone hoy la Ley para la elección de Municipales (1). Este sistema consulta indudablemente la idea de dar representación á las minorías, pero de una manera mucho menos satisfactoria que el Voto Acumulativo. Para persuadirse de ello bastará fijarse en que una minoría, para obtener el triunfo seguro de un candidato entre tres, necesita, con el sistema del Voto Limitado, contar con *dos quintos más uno* del número de votantes. Con el sistema del Voto Acumulativo sólo necesitaría de la tercera parte.

El sistema del Voto Acumulativo, que hoy se aplica entre nosotros á la elección de Diputados (2), consiste en la facultad que el elector tiene de aplicar en favor de un solo candidato un número de votos igual al de los candidatos que corresponde elegir, ó de distribuir este número de votos como le plazca, en favor de una ó más personas.

Este sistema, aplicado en naciones donde, como Chile, no se hace la elección en un solo colegio en todo el país, ofrece el gravísimo inconveniente de establecer una desigualdad verdaderamente chocante entre el derecho electoral de los ciudadanos, según el Departamento en que lo ejercen. Así, un ciudadano elector de Santiago, tiene *diez* votos; uno de Rancagua, *cinco*; uno de Linares, *tres*; uno de Copiapó, *dos*; y el de Ancud, sólo *uno*.

Supone una organización compacta y buena disciplina en los partidos. Los errores de éstos pueden traerles consecuencias funestas, como sucedió en Valparaíso en las elecciones de 1876, donde el partido que contaba con la mayoría, puesto que ganó la elección del Diputado suplente, perdió, sin embargo, la elección de cuatro de los cinco Diputados propietarios que corresponden á ese Departamento.

(1) Sistema vigente, según la Ley de 1884; vid. inc. 4.º de su art. 65.
(2) Sistema vigente, según la Ley de 1884; vid. inc. 1.º de su art. 65.

En sesión de la Cámara de Diputados de 15 de Junio de 1869, los señores don Joaquín Blest Gana y don Vicente Sanfuentes impugnaron como contraria á la Constitución la idea del Voto Acumulativo. El señor don Antonio Varas sostuvo lo contrario, y la Ley de 12 de Noviembre de 1874 le ha dado la razón, y con justicia (1).

En efecto, no vemos de dónde podría deducirse la inconstitucionalidad del sistema, aplicado dentro de cada Departamento, en la forma determinada por la Ley vigente. En ninguna parte excluye la Constitución la idea de que la minorías tengan representación en las Cámaras y en las Municipalidades. Lejos de eso, al hablar de las elecciones directas, se refiere siempre á la Ley en cuanto á su forma.

El sistema del Voto *Proporcional Cuotativo*, en la forma ideada por el célebre publicista inglés Tomás Hare, teniendo todos los electores voto igual y de idéntico alcance, lo que supone la unidad de colegio en todo el país, es indudablemente el más perfecto de los sistemas electorales, porque asegura a todos los partidos una representación proporcionada á su fuerza efectiva.

No podría aplicarse en Chile, en toda su latitud, sin que se reformara la Constitución en cuanto determina que las elecciones directas se hagan por fracciones territoriales, dos de ellas por Departamentos y una por Provincias. Nosotros desearíamos que este sistema se estableciera para la elección del Senado, como lo indicaremos más adelante (2).

***

Con relación á los artículos 18 y 19 (16 y 17) que examinamos, se han suscitado algunas cuestiones.

En sesión de la Cámara de Diputados de 2 de Agosto de 1864, el señor don Manuel Antonio Matta, al discutirse el Proyecto de Ley que creó el Departamento de Coquimbo, sostuvo que,

(1) Vid. la de 1884.
(2) Vid. anexo núm. 9.

con arreglo al artículo 18 (16), todo Departamento debía elegir por lo menos un Diputado, cualquiera que fuese su población. El señor Matta olvidó, al sostener esta opinión (que siempre ha sido rechazada), que el artículo 18 (16) debe relacionarse con el 19 (17), y que, fijando éste para la elección de Diputados cierta base de población, un máximum y un mínimum, resulta, combinando ambos artículos, que hay Departamentos que no pueden elegir Diputados por sí solos, cuando no cuentan con el mínimum de habitantes fijado en la Constitución.

Esta quiere que la elección de Diputados se haga por *los* Departamentos, es verdad; pero lejos de disponer que *cada* Departamento deba elegir por lo menos un Diputado, dispone que se elegirá uno por cada veinte mil almas (treinta mil), *y* por una fracción que no baje de doce mil (quince mil). Luego, es claro que, aplicando literalmente la prescripción del artículo 19 (17), sólo podría elegir un Diputado el Departamento que tuviera un mínimun de habitantes de veinte mil (treinta mil). La fracción de doce mil (quince mil) á que se refiere dicho artículo, está unida á la anterior por la conjunción copulativa *y*, no por la disyuntiva *o*, de manera que, según la letra de la Constitución, un Diputado puede representar un mínimun de veinte mil (treinta mil) habitantes *y* un máximun de treinta y dos mil (cuarenta y cinco mil).

Sin embargo, todas las Leyes que han fijado el número de Diputados, han entendido y aplicado el precepto Constitucional como si él hubiera fijado la cifra de doce mil (ántes de *diez* mil, hoy de quince mil) como mínimun, y la de treinta y dos mil (antes treinta mil, hoy cuarenta y cinco mil) como máximun para la elección de un Diputado.

Y con el fin de evitar que los Departamentos cuya población no alcanzare al mínimun fijado por la Constitución, queden sin representación en la Cámara de Diputados, la Ley ha dispuesto siempre también que se anexen, para los efectos electorales, á otro Departamento de la misma Provincia, eligiendo conjuntamente el número de Diputados que corresponda á la población de ambos. Así, hoy eligen dos Diputados los Departamentos de

Copiapó y Caldera conjuntamente; uno los de Concepción y Talcaguano, etc.

***

Para obviar el inconveniente de que dos Departamentos hicieran conjuntamente una elección, el señor don Ricardo Claro, en sesión de la Cámara de Diputados de 25 de Septiembre de 1866, hizo indicación para que se variara la demarcación territorial de los Departamentos de Llanquihue y de Osorno, agregando al uno tantas parroquias del otro cuantas fuera necesario para que ambos contaran con más de diez mil habitantes (entonces era ése el mínimun en lugar de doce y de quince mil) y pudiera así elegir cada uno un Diputado, y no uno sólo entre los dos. La indicación fué rechazada por treinta y tres votos contra cuatro, porque Constitucionalmente no es admisible que un Diputado represente á un Departamento y á una sección ó pedazo de otro.

El deseo del señor Claro habría podido satisfacerse Constitucionalmente, dictando, con arreglo al inciso 5.º del artículo 37 (28), una Ley que alterara los límites y extensión de aquellos Departamentos.

***

El nuevo artículo 19 (17) de la Constitución, además de haber elevado á doce mil la fracción de diez mil habitantes que señalaba el antiguo, ha agregado á éste un segundo inciso que prescribe la elección de Diputados suplentes en el número que fije la Ley.

Así se ha dado existencia Constitucional á los Diputados suplentes, que antes la tenían sólo en virtud de Ley. Nosotros, que creemos perjudicial esta reforma, tuvimos la honra de oponernos á ella en sesión de la Cámara de Diputados de 8 de Septiembre de 1873 (1). Más adelante, al ocuparnos de los

(1) *Boletín de Sesiones* de 1873, pág. 484.

Senadores suplentes, manifestaremos las razones de nuestra opinión (1).

En consecuencia, nosotros suprimiríamos del artículo 19 (17) el inciso relativo á Diputados suplentes, y redactaríamos el primero, á fin de evitar ambigüedades, en la forma siguiente:

"Se elegirá un Diputado por cada veinte mil habitantes y por una fracción que no baje de doce mil. Un Diputado no podrá representar más de treinta y dos mil habitantes, ni menos do doce mil." (2)

Art. 20 (18)

"La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años".

Ninguna cuestión sugiere este artículo. Tres años es un período bien calculado; ni demasiado largo ni demasiado corto. Nos parece una buena base para determinar la duración que debería asignarse á otras funciones públicas, como lo notaremos al estudiar la organización del Senado.

Art. 21 (19)

"Para ser elegido Diputado se necesita:

(1) Como se sabe, la opinión del Autor ha sido obedecida por los hechos, puesto que la Ley de Reforma Constitucional de 10 de Agosto de 1888 ha suprimido los Senadores y Diputados suplentes, en los articulos que en página anterior reproducimos *(Nota de los Editores.)*

(2) Las proporciones y fracciones que el Autor menciona y sobre las cuales propone reforma, están hoy alteradas, como es sabido No insertamos en este párrafo del texto los números señalados por la Ley de Agosto de 1888, para evitar ambigüedades ó paréntesis inútiles, pues el Autor trata en él del nuevo artículo 19, que, según lo hemos dicho, ha sido reformado por segunda vez y en todas sus partes, siendo hoy el 17 en la numeración Constitucional. *(Nota de los Editores.)*

"1.º Estar en posesión de los derechos de ciudadano elector.

"2.º Una renta de quinientos pesos, á lo menos."

Aunque, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo que examinamos, es menester que el individuo electo para Diputado (y para Senador, según el artículo 32 (26) esté calificado, porque si no lo estuviere es claro que no podría votar, con arreglo á lo prescrito en el artículo 9.º (suprimido), se ha resuelto constantemente lo contrario, prescindiendo de la letra de la Constitución.

En efecto, en Marzo de 1843 fueron elegidos Diputados por Chillán los señores don Antonio Varas y don Antonio García Reyes. Ni aquél ni éste se habían calificado en Noviembre de 1842, quizás por no tener entonces veinticinco años de edad. Los tenían, sin embargo, cuando fueron elegidos, cinco meses después; pero abrigando dudas acerca de la legitimidad de su elección, lo hicieron presente á la Cámara cuando ésta abrió sus sesiones en Junio de 1843. La Cámara resolvió que dichos señores podían funcionar como Diputados, aun cuando evidentemente no estaban en posesión de los derechos de ciudadanos electores, desde que no se habían calificado con arreglo á lo prescrito en el artículo 9.º (suprimido).

Posteriormente ha regido siempre la misma práctica, y sin reclamación alguna. Así en 1870 el señor don Abdón Cifuentes fué electo Diputado por Rancagua, sin estar calificado, porque en Noviembre de 1869 se encontraba ausente de Chile. Hoy mismo los señores don Manuel Irarrázaval y don Adolfo Ibáñez son Senadores, á pesar de no estar calificados, pues se encontraban ausentes del país en Noviembre de 1875, fecha de las penúltimas inscripciones electorales. Y como éstos sería fácil citar infinitos casos idénticos.

***

No han faltado tampoco casos en que individuos inscritos en

el Registro de Electores respectivo, á pesar de no tener *veinticinco* años de edad y de ser solteros, han ejercido el cargo de Diputados, sin reclamación alguna. Nos parece evidente, sin embargo, que esa práctica es contraria á la Constitución, pues si ésta exige para el desempeño de un cargo público la condición de estar en posesión de los derechos de ciudadano elector, es claro que, *á fortiori* y como antecedente indispensable, exige en el electo las condiciones que menciona el artículo 8.º (7.º) de la Constitución (1).

Igualmente ha sido violado el segundo inciso del artículo 21 (19). Más de un caso podríamos citar de individuos que, sin tener la renta de quinientos pesos á lo menos que dicho inciso exige para poder ser elegido Diputado, lo han sido, sin embargo, y han conservado su puesto sin reclamación alguna.

Nos parece que prácticas tan abiertamente contrarias á la Constitución no deberían autorizarse. Buena ó mala, la Ley es Ley, y mientras lo sea, debe respetarse.

Art. 22 (20)

"Los Diputados son reelegibles indefinidamente."

Los fundamentos de esta disposición son tan obvios que no necesitan comentarios. Ella existe en todos los países donde rige el Sistema Constitucional Representativo, y no ha sugerido ni es posible sugiera dificultades en su aplicación práctica.

Art. 23 (21)

"No pueden ser elegidos Diputados los siguientes individuos:

"Los Eclesiásticos Regulares;

(1) Merece recordarse, no obstante, que, por la vez primera, en 1879, anuló la Cámara una elección con motivo del requisito de la edad, la del señor don Carlos Aldunate Solar, que carecía de ella. *(Nota del Autor.)*

"Los Párrocos y Vice-Párrocos;

"Los Jueces Letrados de primera instancia;

"Los Intendentes de Provincias y Gobernadores de Departamentos;

"Los Chilenos á que se refiere el inciso 3.º del artículo 6.º (5.º), si no hubieren estado en posesión de su Carta de Naturalización á lo menos cinco años antes de su elección.

"Pueden ser elegidos, pero deben optar entre el cargo de Diputado y sus respectivos empleos:

"Los empleados con residencia fuera del lugar de las sesiones del Congreso;

"Todo Diputado que, desde el momento de su elección, acepte empleo retribuído de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, cesará en su representación, salvo la excepción consignada en el artículo 90 (81) de esta Constitución."

Para manifestar nuestra opinión respecto de este artículo, debemos establecer antes ciertos antecedentes.

En nuestro concepto, hay dos motivos que exigen el establecimiento de las Incompatibilidades Parlamentarias, como tuvimos el honor de expresarlo ante la Cámara de Diputados en sesión de 17 de Octubre de 1873, al discutirse la reforma del primitivo artículo 23 (el actual artículo 21) de la Constitución.

Es el primero, la necesidad de hacer efectiva la división del Poder Público en diferentes ramas. Esa necesidad no puede satisfacerse si se permite que se acumulen en un mismo individuo funciones propias de ramas ó Poderes distintos. Sería imposible obtener la separación del Poder Ejecutivo y del Judicial si se permitiera que un mismo individuo ejerciera á la vez las funciones de Presidente de la República y de Presidente de la Corte Suprema; de Ministro de Estado y de Ministro de un Tribunal Superior; de Intendente y de Vocal de una Corte; de

Gobernador y de Juez de Letras; de Subdelegado y de Juez de Subdelegación.

La misma consideración milita tratándose de las funciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial respecto del Legislativo. Por eso el Diputado ó Senador que fuere elegido Presidente de la República, pierde aquellos cargos por el solo hecho de admitir este último. Aunque la Constitución no lo expresa terminantemente, ella reconoce el principio de las Incompatibilidades hasta el punto de decir, como dice en su artículo 90 (81), que *no son incompatibles* las funciones de Ministro con las de Senador ó Diputado, manifestando así que consentía en que la regla general de las Incompatibilidades tuviera en ese caso una excepción, y dando á entender muy claramente que tales funciones habrían sido *incompatibles* si no se expresaba lo contrario.

Por idéntica razón vemos que, aun cuando tampoco lo expresa la Constitución, no puede un mismo individuo ejercer conjuntamente los cargos de Senador y de Diputado. ¿Á qué conduciría la división del Congreso en dos Cámaras si ambas contaran en su seno con un mismo personal?

Obedeciendo siempre al primero de los fundamentos que hemos apuntado, la Constitución Reformada prohibe absolutamente que los Intendentes y Gobernadores, cualquiera que sea la Provincia ó Departamento que los eligiere, puedan ser Senadores ó Diputados, ampliando así la prohibición limitada que, respecto de aquellos funcionarios, establecía la Constitución primitiva sólo en cuanto á ser elegidos por la Provincia ó Departamento que mandaran.

La misma razón fundamental en que nos ocupamos, sirve de apoyo á la inhabilidad impuesta á los Jueces Letrados de primera instancia. Y en ella también nos fundábamos nosotros para proponer ante la Cámara de Diputados, en sesiones de 17 y 20 de Octubre de 1873, que idéntica inhabilidad se hiciera extensiva "á los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia" (1), indicación que la Cámara rechazó por treinta y

(1) *Boletín de Sesiones*, de 1873, pág. 230.

cuatro votos contra veinticuatro, en sesión del 24 del mismo mes y año (1).

El segundo motivo que, á juicio nuestro, exige el establecimiento de Incompatibilidades Parlamentarias, proviene de las atribuciones inspectivas ó conservadoras que ejercen las Cámaras: la de Diputados, acusando á ciertos funcionarios públicos, y la de Senadores, juzgándolos.

De aquí la necesidad de evitar que ciertos empleados, cuyo nombramiento es exclusivo del Presidente de la República y posterior á la elección, continúen formando parte de las Cámaras, á fin de evitar que consideraciones de *gratitud* comprometan su independencia. De aquí también la necesidad de que tampoco puedan formar parte de las Cámaras aquellos empleados cuya *remoción* penda sólo de la voluntad del Ejecutivo, y cuya independencia pudiera amenguarse por *temor* á una destitución arbitraria.

El último inciso del artículo 23 (21) salva el primero de los dos inconvenientes que acabamos de apuntar, disponiendo que todo Diputado que, desde el momento de su elección, acepte empleo retribuído de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, cesará en su representación, salvo la excepción que, respecto de los Ministros de Estado, consigna el artículo 90 (81). Pero no toma en cueuta el segundo de los inconvenientes enunciados, como nosotros lo propusimos, al discutirse la reforma de este artículo, indicando que las funciones de Diputado fueran incompatibles con las de todo empleo rentado y permanente, cuyo *nombramiento* ó *remoción* estuvieran sujetos sólo á la voluntad del Presidente de la República (2).

*
* *

(1) Vid. la Ley de 31 de Agosto de 1880, sobre Incompatibilidades Judiciales, complementaria del artículo 169 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales; el número 8.º del artículo 1.º de aquella Ley establece incompatibilidad entre el cargo de Juez y los cargos de Senador ó Diputado. *(Nota de los Editores.)*

(2) Con motivo del nombramiento de Intendente de Tarapacá, recaído

Examinando las diferentes disposiciones que contiene el arculo 23 (21), observaremos, en cuanto á las dos primeras, referentes á los eclesiásticos regulares, á los Párrocos y Vice-Párrocos, que estas exclusiones, tomadas de la Constitución primitiva no tienen para nosotros otro fundamento que la necesidad de evitar, dentro del sistema de relaciones del Estado con la Iglesia establecido en Chile, el influjo que el clero podría ejercer en la dirección de la cosa pública, ocupando puestos en las Cámaras. Consideración es esta que nosotros no admitiríamos una vez separados el Estado y la Iglesia.

***

La reforma del artículo 23 (21) suprimió la prohibición que para muchos existía, de que los Obispos pudieran ser elegidos Diputados ó Senadores á consecuencia de la frase «los eclesiásticos seculares que tengan *cura de almas*», de que se servía el artículo primitivo. Si es indudable que los Obispos ejercen cura de almas, era indudable también que no podían ser elegidos Diputados ó Senadores, según la letra del antiguo precepto Constitucional. Sin embargo, el hecho es que lo fueron, y sin reclamación alguna, en más de un caso. Así el señor Vicuña fué Senador, siendo Arzobispo de Santiago, y el señor Donoso lo fué también en 1861, siendo Obispo de la Serena. La nueva

en el señor don Guillermo Blest Gana, Oficial del Registro Civil de Valparaíso, á la sazón, se promovió la grave cuestión de si las Incompatibilidades establecidas bajo diversas formas por la Constitución y las Leyes, sólo importan prohibición de ejercer conjuntamente las funciones incompatibles, ó suponen precisamente oposición entre esos empleos, de modo que por la aceptación del uno cesa el otro.

La duda promovida fué solucionada por el siguiente decreto:

«Santiago, 6 de Mayo de 1890.—Vista la precedente solicitud del Intendente de Tarapacá, don Guillermo Blest Gana, y con el mérito de los informes expedidos sobre ella por la Corte de Apelaciones de Santiago, decreto:

Declárase vacante el empleo de Oficial de Registro Civil de la circunscripción primera del departamento de Valparaíso. Tómese razón y comuníquese.—BALMACEDA.—*Luis Rodríguez Velasco.*» *(Nota de los Editores.)*

redacción, que se refiere sólo á los párrocos y vice-párrocos, confirma y legaliza la práctica observada.

*
* *

Nada tenemos que observar en cuanto á la exclusión de los Jueces Letrados de primera instancia. Hemos indicado más arriba su fundamento, y nos limitamos á lamentar que no se hiciera extensiva en 1873 á los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, respecto de los cuales militan las mismas razones, y con mayor fuerza todavía, que hacen necesario excluír de las Cámaras á los Jueces Letrados.

Las consideraciones que aconsejan excluir de las Cámaras á los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, fueron sólidamente expuestas por el señor don Francisco Marín en sesión del Senado de 25 de Junio de 1869, citando las opiniones del eminente jurisconsulto Lord Brougham, dignas de ser recordadas con respeto (1).

Sin embargo, la moción del señor Marín, que tenía por objeto excluir del Congreso á los Magistrados de los Tribunales Superiores, fué rechazada en general, por siete votos contra seis, en la sesión del Senado de 28 del mismo mes y año, después de haber sido impugnada como contraria á la Constitución por los señores don Federico Errázuriz, don Melchor de Santiago Concha y don Manuel Camilo Vial.

Nosotros, partidarios decididos de esta exclusión que, como lo hemos dicho ya, tuvimos el honor de proponer ante la Cámara de Diputados el 20 de Octubre de 1873, cuando ésta ejercía las funciones de *verdadera Constituyente*, rechazaríamos también una Ley ordinaria como la que propuso al Senado el honorable señor Marín, pues creemos que no es lícito al Poder *Legislativo* crear inhabilidades para el ejercicio de cargos públicos, ampliando el número de las que crea el Poder *Constitu-*

(1) *Sesiones ordinarias del Senado*, en 1869, págs. 24 y 25.

yente. Si la Constitución no hubiera previsto el caso, podría admitirse que la Ley llenara los vacíos de que aquélla adoleciera. Pero cuando la Constitución estatuye acerca de una materia y establece una inhabilidad expresa para ciertos y determinados casos, *nos parece evidente que su voluntad es que esa inhabilidad exista única y exclusivamente en esos y no en otros casos.*

Por idéntica razón pensamos que *la Ley no podría ampliar* las causas de incompatibilidad que establecen los dos últimos párrafos del artículo 23 (21) reformado (1). Hoy la Constitución dispone acerca de Incompatibilidades, y si sólo establece dos, *es claro que la Ley no podría aumentar el número de éstas* (2). De otra manera, se caería en el absurdo de que una simple Ley podría crear exclusiones que las Cámaras, cuando obraban como Cuerpos Constituyentes en 1873 y 1874, rechazaron por buenas ó por malas razones.

Para establecer en Chile nuevos motivos de exclusión ó nuevas causas de incompatibilidad en el ejercicio de las funciones de Diputado ó Senador, nos parece evidente que se necesitaría

(1) Resuelto el caso en contra de esa opinión por la Ley de 31 de Agosto de 1880, ya citada— *Diario Oficial* de 1.º y 2 de Octubre de 1880. *(Nota del Autor.)*

(2) El 12 de Diciembre de 1888 se ha promulgado una Ley de Incompatibilidades Parlamentarias, que era, á juicio del Autor, y que es ante la doctrina del texto, evidentemente inconstitucional. Esa Ley repugnaba al Autor, principalmente por cuanto hace intervenir en grado importante al Poder Legislativo en su propia organización, con menosprecio del precepto y de la mente Constitucionales que, al incluir entre las materias de Constitución las inhabilidades y las Incompatibilidades Parlamentarias, han entregado al *Poder Constituyente* la reforma de esas Instituciones, y la han sustraído al Poder Legislativo que, de otra suerte, aparecería generándose á sí propio. Dentro del orden Constitucional, dicha reforma no pudo hacerse, pues, sino por las Autoridades y con los trámites que la Carta Fundamental preceptúa para su propia modificación.

Hé aquí el texto de esa Ley:

«ARTÍCULO ÚNICO.—Todo empleo, función ó comisión públicos retribuídos, es incompatible con el cargo de Diputado ó Senador.

«Esta disposición no es aplicable á los Miembros del Congreso mientras dure su actual mandato.» *(Nota de los Editores.)*

reformar la Constitución (1). No bastan para ello Leyes ordinarias (2).

*
* *

Hemos indicado más arriba el fundamento en que descansa la prohibición de que los Intendentes de Provincia y Gobernadores de Departamento puedan ser elegidos Diputados ó Senadores. La Constitución Reformada en esta parte vale más que la primitiva.

*
* *

En el párrafo 6.º del artículo que examinamos, se excluye de las Cámaras á los Chilenos á que se refiere el inciso 3.º del artículo 6.º (5.º), es decir, á los Chilenos por domicilio, si no hubieren estado en posesión de su Carta de Naturalización á lo menos cinco años antes de su elección.

Con relación á este punto, la disposición primitiva del artículo 23 (21) establecía que no podrían ser Diputados los individuos nacidos fuera de Chile, sino cuando hubieran estado en posesión de su *Carta de Naturaleza*, á lo menos seis años antes de su elección.

Según esto, todo Chileno por extracción, por domicilio ó por privilegio, estaba sujeto á la restricción precitada. Y todavía era cuestionable, como lo hemos indicado al ocuparnos en el inciso 2.º del artículo 6.º (5.º), si el Chileno por extracción debía ó no obtener Carta de Naturaleza para ser reputado como tal.

Con la mira de zanjar esa dificultad y para evitar cuestiones

(1) Más adelante se inserta la Proposición de Reforma Constitucional, ya promulgada y pendiente para ante el próximo Congreso, relativa de modo muy principal al artículo 23 (21) de la Constitución. *(Nota de los Editores.)*

(2) Esto se aplica á las Incompatibilidades *Parlamentarias, nó* á las Incompatibilidades entre las funciones *Judiciales* y las *Administrativas*, punto acerca del cual nada dispone la Constitución, según lo dijimos en sesión de la Cámara de Diputados de 17 de Junio de 1880. *(Nota del Autor.)*

análogas á la del caso ocurrido con el señor don Carlos Bello, á que hicimos referencia al ocuparnos en el inciso 2.º del artículo 6.º (5.º), nosotros tuvimos la honra de proponer á la Cámara de Diputados, en sesión de 20 de Octubre de 1873, el párrafo 6.º del artículo 23 (21) en la forma que actualmente tiene y que guarda conformidad con el artículo 7.º reformado (hoy 6.º). Nuestra indicación mereció la aprobación unánime de la Cámara, en sesión de 24 del mismo mes y año, quedando así establecido que los Chilenos por *extracción* y por *privilegio* á que se refieren los incisos 2.º y 4.º del artículo 6.º (5.º), no están sujetos á restricción alguna para poder ser elegidos Diputados, y que la condición de haber poseído la Carta de Naturaleza cinco años antes de la elección rige sólo respecto de los Chilenos por *domicilio* á que se refiere el inciso 3.º de dicho artículo.

*
* *

Después de haber establecido quiénes no pueden ser elegidos Diputados, el artículo 23 (21) reformado determina que deben optar entre el cargo de Diputado y sus respectivos empleos:

1.º Los empleados con residencia fuera del lugar de las sesiones del Congreso, y

2.º Los Diputados que, desde el momento de su elección, aceptaren empleo retribuído de nombramiento *exclusivo* del Presidente de la República, salvo los Ministros de Estado.

La primera de estas dos Incompatibilidades se explica por sí sola. La exige la naturaleza misma de las cosas.

En cuanto á la segunda, adolece del defecto de ser incompleta, como lo hemos indicado más arriba. La Constitución se ha preocupado sólo de evitar que el Ejecutivo pueda ganarse la adhesión de los Diputados, confiriéndoles empleos rentados de *exclusivo* nombramiento suyo; pero no se ha cuidado de evitar el peligro, mayor todavía, de que la independencia del Diputado puede verse amenazada con la perspectiva de una destitución también sujeta á la *exclusiva* voluntad del Presidente de la República.

Esta inconsecuencia se habría salvado si se hubiera admitido la idea que nosotros propusimos á la Cámara con relación á este punto en la sesión ya mencionada.

*
* *

En la forma que hoy tiene el último párrafo del artículo 23 (21), ha dado lugar á la siguiente cuestión.

Habiendo sido nombrado Relator de la Corte de Apelaciones de Santiago el señor Diputado por la Ligua don Abraham König, el señor Diputado por Petorca don Pedro Montt sostuvo, en sesión de 1.º de Agosto de 1876, que aquél, por el hecho de haber aceptado la Relatoría, había perdido la Diputación, porque el nombramiento es la designación de una persona para el desempeño de un cargo, y la facultad de nombrar del Presidente de la República, *no deja de ser exclusiva* porque la Ley haya limitado el campo en que pueda ejercerse, bien sea que la limitación proceda de propuestas que deban hacer otras Autoridades, ó de las condiciones que deba tener el nombrado.

Esta opinión del señor Montt fué combatida por nosotros y otros señores Diputados, sosteniendo que, si las cosas se entendieran en ese sentido, todo nombramiento hecho por el Presidente de la República produciría el efecto de hacer perder su Diputación al nombrado, careciendo entonces de importancia la palabra *exclusivo* que emplea la Constitución. No pudiendo tal consecuencia admitirse en buena lógica, es forzoso concluír que la facultad de nombrar no es *exclusiva* del Presidente de la República, cuando, como en el caso de los Relatores, tiene que decidirse por alguno de los individuos que le fueren propuestos en las ternas formadas por las Cortes Superiores de Justicia.

Y como nosotros lo entendió también la Cámara de Diputados, resolviendo, en sesión de 3 de Agosto de 1876, por sesenta y dos votos contra dos, que el señor König no había perdido su Diputación por haber aceptado el empleo de Relator.

La verdad es que, como lo hicimos notar á la Cámara en

aquella ocasión, el precepto á que aludimos trae consecuencias absurdas. Si algún Diputado fuese nombrado, por ejemplo, Contador Mayor, perdería la Diputación, porque ese nombramiento es exclusivo del Presidente de la República, quien lo verifica por sí y ante sí, sin ternas ni propuestas previas. Y si otro Diputado fuese nombrado, v. gr., Contador de Resultas, no perdería la Diputación, porque este empleo no es de nombramiento exclusivo del Presidente de la República (1), desde que debe proceder á *propuesta* del Contador Mayor. Sin embargo, es evidente que un Contador Mayor está colocado en una condición más independiente y segura que un subalterno suyo, ya que aquél no podría ser destituído sino con acuerdo del Senado ó de la Comisión Conservadora, al paso que éste puede serlo por el Presidente de la República, sin más trámite que el informe, favorable ó desfavorable, del jefe, ó sea sin traba alguna (2).

(1) Este empleo es ahora de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, conforme al artículo 2.° de la Ley Interpretativa de 7 de Julio de 1884 que reproducimos á continuación:

«ARTÍCULO ÚNICO.—Para los efectos de lo dispuesto en el inciso final del artículo 23 de la Constitución, se declara:

«1.° Que no son empleos de nombramiento exclusivo del Presidente de la República los que se proveen con el acuerdo ó á propuesta de otros Poderes Constitucionales, ó en virtud de propuestas emanadas de algunas de las Corporaciones creadas por las Leyes, á que se refiere el artículo 2.° de las antiguas disposiciones transitorias de la Constitución.

«2.° Que son empleos retribuídos de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, todos los demás que le corresponde proveer, cualquiera que sean la naturaleza del cargo, la forma en que se satisfaga la retribución y la procedencia de ésta.»

El Senado, en sesión de 22 de Septiembre de 1884, aplicando esta Ley Interpretativa, declaró que había caducado el mandato de seis de sus miembros (los señores Novoa; Cuevas; Vergara, J. E.; Lillo; Gandarillas, Pedro; y Valderrama, Adolfo).

Según el artículo 16 de la Ley de 21 de Junio de 1887 sobre Reorganización de los Ministerios, los Sub-Secretarios y demás empleados de las Secretarías de Estado pueden ser elegidos, pero deben optar entre el cargo de Senador ó Diputado y sus respectivos empleos. *(Nota del Autor.)*

(2) Véase sobre el inciso final del artículo 23 (21) de la Constitución, el discurso que pronunciamos en sesión de la Cámara de Diputados el 9 de

Creemos que, para evitar anomalías de esta especie, convendría reformar el artículo 23 (21), estableciendo que no pueden ser elegidos Diputados los empleados rentados cuya destitución estuviere sujeta sólo á la voluntad del Presidente de la República.

Agregando al artículo esta exclusión y la de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, pensamos que consultaría todas las garantías apetecibles en la grave materia de Incompatibilidades é Inhabilidades Parlamentarias, sin caer en exageraciones que conviene siempre evitar (1).

***

Todo lo dicho en cuanto á los Diputados, al ocuparnos en el

Septiembre de 1880.—*Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, volumen de 1880, pág. 661. *(Nota del Autor.)*

(1) Se someterá á la ratificación del próximo Congreso, la Proposición de Reforma Constitucional promulgada el 12 de Diciembre de 1888, cuyo artículo 1.º sustituye el artículo 21, antiguo artículo 23 de la Constitución, por el que á continuación reproducimos. Nos permitimos llamar la atención sobre las ideas generales que el Autor expone en esta parte de su Obra, y nos referimos con ocasión de esta Proposición de Reforma y de la Ley de Incompatibilidades inserta más atras, al párrafo 5.º del capítulo V de los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado.*

El artículo 1.º de la Proposición de Reforma, dice así:

«ARTÍCULO PRIMERO.—Se sustituye el artículo 21 (antiguo art. 23) de la Constitución Política por el siguiente:

«ART. 21. No pueden ser elegidos Diputados:

«1.º Los Eclesiásticos regulares, los Párrocos y Vice-Párrocos.

«2.º Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Letras y los funcionarios que ejercen el Ministerio Público;

«3.º Los Intendentes de Provincia y los Gobernadores de Plaza ó Departamento;

«4.º Las personas que tienen ó caucionan contratas con el Estado sobre obras públicas ó sobre provisión de cualquiera especie de artículos;

«5.º Los chilenos á que se refiere el inciso 3.º del artículo 5.º, si no hubiesen estado en posesión de su Carta de Naturalización á lo menos cinco años antes de ser elegidos.

«El cargo de Diputado es gratuito é incompatible con el de Municipal y con todo empleo público retribuido y con toda función ó comisión de la misma naturaleza. El electo debe optar entre el cargo de Diputado y el em-

artículo 23 (21), es aplicable á los Senadores, á virtud de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 32 (26) (1).

De la Cámara de Senadores

Art. 24 (22) (2)

"El Senado se compone de Miembros elegidos en votación directa por Provincias, correspondiendo á cada una elegir un Senador por cada tres Diputados y por una fracción de dos Diputados.

"Se elegirá en la misma forma un Senador suplente por cada Provincia para que reemplace á los propietarios que á ella correspondan."

Art. 25 (23) (3)

"Tanto los Senadores propietarios como los suplen-

pleo, función ó comisión que desempeñe, dentro de quince días si se hallare en el territorio de la República, y dentro de ciento si estuviere ausente. Estos plazos se contarán desde la aprobación de la elección. Á falta de opción declarada dentro del plazo, el electo cesará en su cargo de Diputado.

«Ningún Diputado, desde el momento de su elección y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para función, comisión ó empleos públicos retribuídos.

«Esta disposición no rige en caso de guerra exterior ni se extiende á los cargos de Presidente de la República, Ministro del Despacho y Agente Diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra y los de Ministro del Despacho son compatibles con las funciones de Diputado.

«El Diputado, durante el ejercicio de su cargo, no puede celebrar ó caucionar los contratos indicados en el número 4.°, y cesará en sus funciones si sobreviene la inhabilidad designada en el número 1.°» *(Nota de los Editores.)*

(1) Como se verá más adelante, la Proposición de Reforma preinserta, es extensiva al artículo y párrafo citados en el texto.

(2) El inciso 2.° de este artículo ha sido suprimido por el artículo 1.° de la Ley de Reforma de 10 de Agosto de 1888. *(Nota de los Editores.)*

(3) El artículo 1.° de la citada Ley de Reforma ha borrado en este artí-

tes, permanecerán en ejercicio de sus funciones por seis años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.»

Art. 26 (24) (1)

«Los Senadores propietarios se renovarán cada tres años en la forma siguiente:

«Las Provincias que elijan un número par de Senadores, harán la renovación por mitad en la elección de cada trienio;

«Las que elijan un número impar, la harán en el primer trienio, dejando para el trienio siguiente, la del Senador impar que no se renovó en el anterior;

«Las que eligan un sólo Senador, lo renovarán cada seis años, aplicándose esta misma regla á los Senadores suplentes.»

Los tres artículos que preceden han remplazado á los artículos 24 á 31 y 33 y 34 (numeración antigua) de la Constitución de 1833 en su forma primitiva, quedando suprimidos los artículos 28, 29, 30, 31, 33 y 34 (numeración antigua).

El nuevo sistema adoptado por la Constitución Reformada para la organización y elección del Senado, fué motivado por los inconvenientes á que daban lugar los antiguos artículos 24

culo la palabra «tanto» y la frase «propietarios como los suplentes»; por manera que él ha quedado en la forma siguiente: «Los Senadores permanecerán en el ejercicio de sus funciones por seis años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente». *(Nota de los Editores.)*

(1) El mismo artículo 1.º de la Ley de Reforma Constitucional de 1888 ha eliminado la palabra «propietarios» en el inciso 1.º, y las palabras «aplicándose esta misma regla á los Senadores suplentes» en el inciso final de este artículo.

Apenas necesitamos recordar que todas estas reformas han sido ocasionadas por la supresión de los Senadores y Diputados suplentes. *(Nota de los Editores.)*

á 34 (numeración antigua) (menos el 32 (26) que no ha sido reformado) y que el señor don José Victorino Lastarria expone, con su habitual claridad y precisión, en sus Comentarios á dichos artículos, que terminan con las siguientes palabras:

"Toca á la Historia apreciar los resultados de este sistema (el que establecía la Constitución antigua), pero á la Ciencia Política le corresponde condenarlo como vicioso, porque en último análisis es un arbitrio hipócrita adoptado para disfrazar el verdadero origen de uno de los Cuerpos Legisladores, haciéndolo aparecer Nacional, cuando propiamente está en el Ejecutivo que lo nombra, y que por este medio puede conculcar todas las ventajas del Sistema Democrático Representativo."

La Ley de Reforma de 13 de Agosto de 1874 ha modificado sustancialmente el orden de cosas que, relativamente al Senado, había regido hasta entonces, en cinco puntos importantísimos. Son los siguientes:

1.º La elección de Senadores, que antes era indirecta, ha pasado á ser directa;

2.º Dicha elección, que antes se hacía por toda la República, se hace hoy por Provincias;

3.º Cada Provincia elige un Senador propietario por cada tres Diputados ó fracción de dos, lo que eleva el número de Senadores, que antes era fijo y sólo alcanzaba á veinte, á una cifra mayor, que guarda proporción con el número de Diputados;

4.º Cada Provincia elige hoy un Senador suplente. Antes se elegían nueve Suplentes por toda la República, pero sólo en virtud de Ley. Los Senadores suplentes tienen ahora su existencia asegurada por la Constitución (1); y

5.º Los Senadores, que antes funcionaban por nueve años y se renovaban por *terceras* partes cada tres años, funcionan hoy sólo por seis años y se renuevan por *mitad* cada tres años.

Todas estas modificaciones importantes, que tenían por objeto corregir los defectos patentes del antiguo sistema, fueron

(1) Los Senadores suplentes han sido suprimidos, juntamente con los Diputados suplentes, por la Ley de Reforma Constitucional de 10 de Agosto de 1888. *(Nota de los Editores.)*

aceptadas por la Camara de Senadores en sesión de 7 de Diciembre de 1870, y por la de Diputados en la de 27 de Octubre de 1873, por mayorías considerables.

***

La segunda de esas modificaciones, referente á la elección de Senadores por Provincias, dió lugar, sin embargo, á un interesante debate en la citada sesión de la Cámara de Diputados.

En ella tuvimos el honor de proponer, en lugar de los artículos 24 á 31 de la Constitución antigua, uno solo, redactado en los términos siguientes: "El Senado se compone de un número de miembros igual á la tercera parte del de la Cámara de Diputados.—Los Senadores son elegidos en votación directa por los ciudadanos activos con derecho de sufragio de toda la República, en la forma que determina la Ley de Elecciones".

Nuestra indicación, que dejaba á la Ley la adopción del sistema de elección directa que juzgara preferible, fué rechazada por veintisiete votos contra catorce.

En la misma sesión fué también rechazado, por veintisiete votos contra diecisiete, el artículo propuesto por los miembros de la Comisión de Constitución señores don Antonio Varas, don Domingo Santa María y don Joaquín Blest Gana que decía así:

"El Senado se compondrá de cuarenta y ocho Senadores. Los Senadores serán elegidos por toda la República en votacion directa, con *voto acumulativo*."

Nosotros creíamos, con los señores miembros de la Comisión de Constitución y con el señor don Manuel Antonio Matta, que defendió junto con el señor Varas el artículo propuesto por aquéllos, que los Senadores debían ser elegidos por el voto directo de todos los ciudadanos electores de la República, disintiendo solamente en el punto ya indicado, de dejar á la Ley la adopción del sistema de elección directa que juzgare preferible.

El señor don Eulogio Altamirano, Ministro del Interior, de-

fendió el sistema de elección por Provincias, manifestando la dificultad con que se tropezaría para uniformar los votos de todos los ciudadanos electores, si la elección hubiera de hacerse en un solo colegio por toda la República.

El señor Matta, reconociendo que esa dificultad podía admitirse respecto á los Diputados, por la circunstancia especial de tener representación local que llenar, sostenía que ella no tendría lugar respecto de los Senadores, que debían ser los representantes de toda la Nación, y reforzó, á nuestro juicio, sólidamente el Informe de la Comisión, que nos permitimos transcribir á continuación, en la parte referente á la organización del Senado.

"En la parte de la reforma relativa al Senado, decían los señores Varas, Santa María y Blest Gana, nos hemos visto precisados á separarnos casi completamente del Proyecto (el aprobado por la Cámara de Senadores) sobre que informamos. El Senado según el Proyecto, nada representa, no es más que otra Cámara de Diputados, elegida por Provincias y que dura más largo tiempo. Y decimos que nada representa, porque la división de Provincias, según nuestro régimen, no está calculada para constituir de ellas una entidad social; es una simple demarcación territorial, para facilitar el régimen Administrativo. El Departamento es el centro de intereses locales que la Municipalidad administra; hay en él una verdadera personalidad, con intereses comunes, intereses que el Diputado puede también representar, no obstante su mandato general. Para que la elección del Senado por Provincias tuviese algún significado, sería menester que variásemos la organización de la Provincia, que constituyamos de ella una personalidad; en buenos términos, que nos encaminemos á un régimen federal. Si ese es el pensamiento que ha prevalecido, muy del caso habría sido expresarlo. Por nuestra parte, no deseamos encaminar la República al régimen federal; no creemos, en consecuencia, que convenga crear esta personalidad política de Provincia, y sí que debe desarrollarse y fomentarse la personalidad del Municipio. No aceptamos, pues, la elección del Senado por Provincias, porque

no será más que una segunda Cámara de Diputados, menos numerosa y de más larga duración.

"La Constitución constituye hasta cierto punto á los Diputado, en representantes de Departamentos; ¿no convendría constituir la otra Cámara en representante directo de la Nación entera? Este pensamiento hemos tomado por guía para la elección del Senado. Aumentamos el número de miembros que la Constitución le asigna, hasta cuarenta y ocho, y, como el Proyecto, establecemos que se elija por votación directa, pero con voto acumulativo por toda la República. Los Senadores representarán entonces al país entero; serán el resultado del voto de los ciudadanos en general. La Cámara de Diputados, á más de su representación general, tendrá también en sus miembros la representación de localidades: el Senado será la representación directa de la República.

"Esta forma de elección es, más ó menos, la que publicistas de nota señalan como la única capaz de dar á una Asamblea la representación efectiva de un pueblo. Para constituir al Senado en Representante de la Nación, ella es el más seguro medio. La elección de Senadores por Provincias, puesto que no hay el propósito, no hay tampoco conveniencia en constituirlos representantes de intereses locales, da por resultado que son Senadores los que han obtenido el voto de quinientos electores y que no lo son los que han obtenido el voto de cinco mil. En la Provincia de Valdivia, que elige dos Senadores y en que sólo hay ochocientos calificados, los que obtengan cuatrocientos un votos, son Senadores, y en la Provincia de Santiago, donde hay once mil calificados, los candidados que hayan obtenido cinco mil votos, no son Senadores. ¿No es una verdadera aberración que no pueda ser Senador el que cinco mil ciudadanos designan, y que, sin embargo, pueda serlo el que designan cuatrocientos uno? Si se trata de representación local, bien se comprende que la mayoría de los electores de la localidad designe el candidato: pero tratándose de una representación general, es absurdo que no sea Senador el que tuvo la designación de cinco mil ciudadanos, y que lo sea el que

sólo fué designado por la duodécima parte de ese número.

"Nosotros, que tenemos en la Cámara de Diputados la representación local, debemos buscar en la otra Cámara la representación de la Nación entera, haciendo que toda ella en común, concurra á designar sus miembros. De esta manera caracterizamos una y otra Cámara, y haremos que esta división corresponda á un pensamiento.

"Discurriendo como es necesario bajo el supuesto de que en lo futuro haya libertad en la elección, ¿cuál será el resultado probable de la elección de Senadores hecha según proponemos? Que recaiga en individuos que por sus servicios, por sus talentos, por su espíritu emprendedor, ó por otras circunstancias análogas, sean conocidos del país entero. De otra manera no se comprendería que electores de diversas Provincias, los designasen por sus votos. Los hombres que sobresalen, serán, pues, los que vayan á ocupar asiento en el Senado, y el país ganará indudablemente en ello.

"Comprendemos que se dude de ese resultado si también se duda de que las elecciones lleguen á ser libres entre nosotros. Mas el abuso, que sería muy justo tomar en cuenta al dictar una Ley común destinada á reprimirlo, no debe tomarse como antecedente cuando se trata de Leyes Constitucionales. Si la influencia oficial ha de continuar dominando entre nosotros, si se ha de ejercer con la intemperancia de que hemos visto ejemplo, si nos hemos de declarar incapaces de corregirla por medios legales, si la opinión pública no ha de levantarse lo bastante para servirle de freno, cualquiera que sea la forma de elección que se adopte, esa influencia se impondrá brutal ó fraudulentamente. Pero ese estado no puede ser normal, ni es posible basar las Leyes Constitucionales en el supuesto de su continuación. Sería lo mismo que sujetar la vida del hombre en salud á reglas dictadas en el supuesto de un estado de enfermedad.

"El sistema de elección que adopta el Proyecto del Senado, discurriendo en el supuesto que se ponga en práctica sin que la acción oficial lo perturbe, no da bastantes garantías de acerta-

dos nombramientos. Las preferencias de localidades, las relaciones personales, influirán en la designación de candidatos, y si en todas las Provincias hay vecinos muy honorables, no es frecuente que reunan también las condiciones de competencia, de ilustración y de experiencia de los negocios públicos, que la conveniencia del país reclama en los Senadores. Prevalecerá con frecuencia en las designaciones el espíritu de localidad con desventaja para el Senado y para el país.

"El sistema de elección del Proyecto del Senado, da, por otra parte, gran preponderancia á las mayorías locales, aunque sean minorías insignificantes comparadas con la mayoría del país. Para dar representación á las mayorías locales, está la elección de Diputados, que se hace por Departamentos. Para dar representación á la mayoría nacional, el único camino es la forma de elección del Senado, que proponemos. La grande influencia que con el sistema del Proyecto del Senado han de tener las mayorías locales, produce un efecto que debe tomarse en cuenta. Los electores en minoría en una Provincia, no tienen motivo ni aliciente que los decida á tomar parte en una elección, en que la mayoría local impondrá la Ley; y el espíritu público, que conviene fomentar en un país Representativo, decaerá indudablemente. Pero en una elección común á toda la República, las minorías locales de ciertas Provincias no pueden contar jamás sus votos como perdidos; porque, conformes en ideas con las minorías ó mayorías de otras Provincias, siempre les alienta la esperanza de que sus esfuerzos no serán estériles."

Las consideraciones que preceden justifican nuestra manera de ver en cuanto á la idea que tenemos del carácter de Cuerpo Representante de los *intereses nacionales* que habríamos deseado invistiera el Senado, adoptando para la elección de sus miembros el sistema propuesto por los señores Varas, Santa María y Blest Gana, y tan bien defendido por el señor Matta.

Nos es grato, sin embargo, reconocer que el sistema de elección por Provincias en votación directa, es inmensamente superior al de elección indirecta en toda la República. Así como una larga experiencia de este último nos había hecho conocer

sus perniciosos resultados, la aplicación que ya ha tenido aquél nos permite atestiguar que con él ha ganado enormemente nuestro mecanismo Constitucional.

***

Otro de los puntos en que diferimos también de la reforma que realizó la Ley de 13 de Agosto de 1874, es, como lo hemos indicado al ocuparnos del artículo 19 (17), el relativo á la creación de Senadores suplentes (1). En la recordada sesión de 27 de Octubre de 1873, propusimos sólo que el número de Senadores fuera igual á la tercera parte del de Diputados, refiriéndonos nada más que á los propietarios. La Ley de Reforma ya citada ha dado á los suplentes una existencia Constitucional, que antes no tenían; y es curioso observar que, apenas promulgada, la reacción se pronunció de una manera tan marcada, que la Ley de Elecciones de 12 de Noviembre del mismo año, redujo el número de los Diputados suplentes á sólo *uno* por cada Departamento, sin considerar para nada el número de propietarios.

El sistema de elegir suplentes para las Cámaras, es completamente desconocido en la Legislación Constitucional de todos los países bien organizados. No se eligen en Inglaterra, en Bélgica, en Suiza, en Estados Unidos ni en el Brasil etc., etc. ¿Por qué? Porque sucede á menudo que, perteneciendo el propietario y el suplente á distintos partidos, nacen de allí choques é intrigas, por desgracia demasiado frecuentes, que hacen de la asistencia á la Cámara una cuestión de cábalas, más que otra cosa, y colocan á la fracción territorial representada por ambos en el caso singular de querer hoy lo que mañana rechazará, ó viceversa.

Más natural y conforme á los sanos principios es el sistema de elegir Representantes en elecciones extraordinarias, para llenar las vacantes que ocurrieren en las Cámaras. El pueblo

(1) Suprimido, como se ha dicho, por la Ley de Reforma de 1888. *(Nota de los Editores.)*

se familiarizaría así con el ejercicio del derecho electoral, habituándose á considerarlo como un acto ordinario de su vida política, y se evitarían los inconvenientes que dejamos apuntados.

Por otra parte, la elección de suplentes no salva el inconveniente que con ella se quiere evitar. Así, en el caso ocurrido con la Provincia de Valparaíso en la elección Senatorial de 1876, se ha visto que ella ha carecido de representación en el Senado, por cuanto uno de los Senadores propietarios, el señor don José Luis Borgoño, y el Senador suplente, señor don Santiago Lindsay, fallecieron muy poco tiempo después de su elección. Falleciendo ó imposibilitándose á la vez el propietario y el suplente, ¿en qué condición queda la fracción territorial que los eligió? ¿No valdría más haber adoptado el sistema de elecciones extraordinarias que hemos indicado?

***

En sesión de la Cámara de Diputados de 31 de Octubre de 1873, nos opusimos también á que el período asignado á la duración del cargo de Senador se redujera de nueve años á seis. Comprendemos bien que no puede invocarse en abstracto principio alguno para resolver que los Senadores funcionen por *nueve* años más bien que por *ocho*, por *siete* ó por *seis*. Pero pensamos que esta cuestión puede decidirse, y muy acertadamente, en el terreno concreto, esto es, tomando en cuenta la duración asignada á las funciones de Diputado y, sobre todo, á las del Presidente de la República, sin echar en olvido las reglas á que se sujeta la formación de las Leyes, en cuanto á la mayoría que se requiere para que prevalezca el voto de las Cámaras sobre las opiniones del Ejecutivo, manifestadas en forma de *veto suspensivo* ó de simples *correcciones* ó *modificaciones*. Todo esto es menester que guarde cierta relación armónica, y que consulte el equilibrio que debe existir entre las diferentes ramas del Poder Legislativo.

Si se estableciera que la Cámara de Diputados se renovara en su totalidad cada *dos años*, y que la duración de las funcio-

nes del Presidente de la República fuera de *cuatro* años, sería aceptable que los Senadores funcionaran por *seis*, renovándose por *terceras* partes cada *dos* años, como sucede en Estados Unidos; bien que, permitida allí la reelección inmediata del Presidente, la base del sistema, menester es confesarlo, cae por tierra.

No siendo admisible en una República la creación de un Cuerpo oligárquico, compuesto de Senadores permanentes, vitalicios é irresponsables, nos parece que, conservada, como acertadamente se ha conservado, la duración actual de los Diputados por *tres* años, y la de la Presidencia por *cinco* (que nosotros elevaríamos hasta *seis*, sobre la base de que los Senadores funcionaran por nueve, y se renovaran por terceras partes cada tres años), no ha habido razón alguna de peso en apoyo de la reforma que examinamos.

Parece que ella ha sido tomada de la Constitución Belga, según la cual los Senadores son elegidos por Provincias, funcionan por *ocho* años, y se renuevan por mitad cada *cuatro*. Y como allí las funciones de los Diputados tienen esta última duración, se ha asignado una *doble* á las de los Senadores. Mas esto, que ha podido aceptarse sin inconvenientes en una Monarquía, no tiene razón de ser en una República. En aquel sistema de Gobierno puede prescindirse del Rey al fijar la duración de las funciones de los miembros de cada Cámara, porque las de aquél son *vitalicias* y *hereditarias*, no cabiendo entre unas y otras relación alguna de tiempo. En una República sucede todo lo contrario; las funciones del Presidente son tan *temporales* y *electivas* como la de los Senadores y Diputados, y debe por lo mismo buscarse cierta relación entre ellas, relación que sirva de garantía al país contra la presión indebida que el Ejecutivo podría ejercer en las elecciones, y que á la vez, ponga al Gobierno, y con éste á la Nación misma, á salvo de los embarazos que podría ocasionar una renovación casi completa del personal de ambas Cámaras, verificada bajo la influencia inmediata de un espíritu exaltado de mal entendido patriotismo, que, aun en la hipótesis de ser debido á sentimientos nobilísimos, podría acarrear á la Nación funestos resultados.

Un Senado, cuya totalidad ó cuya mayoría de miembros es elegida en un mismo momento, ó cuyas renovaciones parciales guardan poca distancia, de manera que la renovación total quepa dentro de un solo período Presidencial, jamás ofrecerá, en el ejercicio de sus funciones Legislativas y en el de las Judiciales que la Constitnción encomienda al nuestro, las mismas garantías de imparcialidad que si la renovación de sus miembros se hace evitando esos graves inconvenientes. ¿Qué habría sucedido en 1868, cuando la Cámara de Diputados acordó, tan injustamente, acusar ante el Senado á cuatro Magistrados de la Corte Suprema, si todos los miembros que formaban entonces nuestro Cuerpo de los Ancianos, hubieran sido elegidos en 1864 y en 1867, es decir, en momentos en que nuestra atmósfera política estaba saturada de antipatías contra el partido que se creyó atacar iniciando aquella triste acusación? No habría sido imposible entonces que los cuatro Magistrados del primer Tribunal de la República hubieran sido tan injustamente *condenados*, como fueron injustamente *acusados*. Si algo salvó á Chile del dolor de agregar á la historia una nueva y vergonzosa página de lo que es en realidad la justicia administrada por altos cuerpos políticos, fué probablemente la circustancia de quedar aun en el Senado un residuo de Senadores elegidos en 1861, bajo el influjo de circunstancias, de ideas y aun de pasiones diferentes.

Tales fueron las consideraciones que, en la citada sesión de 31 de Octubre de 1873, nos indujeron á rechazar la reducción á *seis* años de los *nueve* que la Constitución de 1833 asignaba al período senatorial.

Art. 27 (25) (1)

«Cuando falleciere algún Senador ó se imposibilitare, por cualquier motivo, para desempeñar sus funciones,

(1) Á virtud del artículo 4.º de la Ley de Reforma Constitucional de 10 de Agosto de 1888, este artículo ha sido reemplazado por el siguiente:

«Si un Senador muere ó deja de pertenecer á la Cámara por cualquiera

la Provincia respectiva elegirá en la primera renovación otro que lo subrogue por el tiempo que le faltare para llenar su período Constitucional.

"Igual procedimiento se adoptará siempre que un Senador se encuentre en alguno de los casos del artículo 23 (21)."

Este artículo reformado, que reemplaza al antiguo artículo 35 (hoy suprimido, como igualmente los que llevaban los números 28, 29, 30, 31, 33 y 34), sólo difiere de éste en cuanto prescribe que la elección del Senador reemplazante se haga por la Provincia respectiva, y en cuanto contiene el inciso 2.°, que se refiere á los casos del artículo 23 (21). La primera modificación era consecuencia de las reformas introducidas en la elección de los Senadores; la segunda da claridad á algo que habría podido, sin embargo, deducirse de la última parte del artículo 32. Bueno es haber establecido, sin dar lugar á ambajes, que las mismas circunstancias que inhabilitan para continuar siendo Diputado, inhabilitan también para el cargo de Senador.

*
* *

¿Podría, con arreglo al artículo 27 (25), procederse á elegir Senador reemplazante de un Senador suplente que *pasará* á ser pro-

causa antes del último año de su mandato, se procederá á su reemplazo por nueva elección, por el tiempo que le falte, en la forma y plazo que la Ley prescriba.

«El Senador que perdiere su representación por desempeñar ó aceptar un empleo incompatible, no podrá ser reelegido antes del próximo trienio.»

Esta reforma es, como se ve, correlativa con la introducida en los incisos 2.° y 3.° del actual artículo 17 (antes 19) de la Constitución. Respecto de su primera parte, puede consultarse en el Comentario que precede un párrafo relativo á la supresión de los Senadores suplentes: en él, como en otras páginas de estas Obras, se encuentra indicada la reciente reforma de que ha sido objeto, entre otros, este artículo de la Constitución. *(Nota de los Editores.)*

pietario? Esta cuestión se suscitó cuando regía el artículo 35 (1) y fué resuelta afirmativamenre en dos casos. En 1858 el señor don Manuel José Balmaceda fué elegido Senador reemplazante del señor don Manuel José Cerda, para el caso en que este último, entonces Senador suplente, fuera elegido propietario, como lo fué efectivamente. En 1864 el señor don Patricio Larraín fué, á su vez, elegido Senador reemplazante del suplente señor don Eugenio Domingo Torres, que pasó á ser propietario.

Esto nos parece deplorable, por más que, atendida la antigua organización del Senado, estuviera en la conciencia pública que los Senadores eran todos elegidos por el Ejecutivo. Como éste *adivinaba*, sin duda, cuáles de los suplentes pasarían, *después de la elección*, á ser propietarios, decretaba así la elección de reemplazantes de aquellos suplentes que preveía no podrían continuar siéndolo. Calculando una imposibilidad *futura*, se decretaba de *antemano* una elección indebida. Y nosotros no vacilamos en calificarla de esta manera, porque nos parece incuestionable que cuando la Constitución ha dispuesto que se elijan Senadores reemplazantes, es sólo para aquellos propietarios ó suplentes que *hubieren fallecido* ó se hubieren imposibilitado por cualquier motivo, *antes* de la renovación inmediatamente posterior á la fecha del fallecimiento ó imposibilidad. De otra manera, cada tres años debería procederse á elegir reemplazantes de todos los Senadores, porque *puede* suceder que, *después* de la elección, fallezcan ó se imposibiliten para desempeñar sus funciones.

Art. 32 (26)

"Para ser Senador, se necesita:

"1.º Ciudadanía en ejercicio.

"2.º Treinta y seis años cumplidos.

"3.º No haber sido condenado jamás por delito.

(1) Se refiere á la numeración antigua; su artículo 35 había sido suprimido por Ley de Reforma Constitucional de 13 de agosto de 1874. *(Nota de los Editores.)*

"4.º Una renta de dos mil pesos á lo menos.

"La condición exclusiva impuesta á los Diputados en en el artículo 23 (21) comprende también á los Senadores."

En cuanto al primero de los requisitos que se exigen *para poder ser elegido* Senador (no para *serlo*, como dice impropiamente el artículo), reproducimos lo dicho al ocuparnos del inciso 1.º del artículo 21 (19). Decimos igual cosa del cuarto requisito, refiriéndonos á lo expuesto con relación al 2.º del citado artículo 21 (19).

***

El requisito de tener treinta y seis años cumplidos no ha sugerido cuestión alguna.

***

El tercero, de no haber sido jamás condenado por delito, ha sido interpretado prácticamente en el sentido de referirse sólo á los delitos *comunes*, no á los políticos. Esta interpretación guarda conformidad con la que la Ley Electoral ha dado también á los delitos á que se refieren los artículos 10 y 11 (8 y 9) (1), según lo hemos manifestado al ocuparnos en éstos. Vigente hoy en Chile un Código Penal que clasifica los *delitos* en tres categorías: el *crimen*, el *simple delito* y la *falta*, pensamos que la condición exigida por el número 3.º del artículo 32 (26) para poder ser elegido Senador, no es comprensiva de las *faltas*. Absurdo sería que un individuo que hubiera sido condenado á una multa de diez ó veinte pesos por no haber hecho barrer la parte de la calle á que da frente su casa, ó por haber cargado armas sin

(1) El Autor se refiere á la Ley Electoral de 12 de Noviembre de 1874, vigente cuando él escribía; recuérdese, no obstante, que la Ley Electoral de 9 de Enero de 1884, á diferencia de la de 1874, no distingue respecto de unos y otros delitos, según la nota del Autor al último párrafo del Comentario al artículo 10 (8). *(Nota de los Editores.)*

permiso de la Autoridad Administrativa, ó por otro de los hechos que clasifican como *faltas* los artículos 494, 495 y 496 del Código Penal, quedara, por sólo semejante condenación, inhabilitado perpetuamente para ser Senador. Comprendemos que, tratándose de crímenes ó simples delitos, el condenado en razón de ellos pueda ofrecer pocas garantías de moralidad y de honradez para un cargo tan importante. No sucede igual cosa con el condenado por infracción de meras disposiciones de policía, que nuestras Leyes no llamaban *delitos* cuando fué dictada la Constitución de 1833.

***

El último párrafo del artículo 32 (26) reproduce, para las elecciones de Senadores, todas las disposiciones establecidas para las de Diputados por el artículo 23 (21) (1). Así, los individuos que no pudieren ser elegidos Diputados, á pesar de tener las condiciones exigidas por el artículo 21 (19), no podrían tampoco ser elegidos Senadores aun cuando reunieran las que exige el artículo 32 (26). Así, conforme también á lo dispuesto en la parte final del artículo 27, son igualmente aplicables á los Senadores las prescripciones contenidas en los tres últimos párrafos del artículo 23 (21) (2).

(1) El artículo 2.º de la Proposición de Reforma Constitucional promulgada el 12 de Diciembre de 1888, quiere que se reemplace este inciso del artículo 32 (29) por el siguiente:

«Lo dispuesto en el artículo 21 (antes 23) respecto de los Diputados comprende también á los Senadores». *(Nota de los Editores).*

(2) La referencia á la parte final del antiguo artículo 27 (actual art. 25) no es ya congruente en razón de que todo este artículo ha sido reformado, y cambiado su inciso segundo. No obstante, el sentido de la observación subsiste y es fácil percibirlo si se considera que el inciso 2.º del antiguo artículo 27 se referia al artículo 23 (hoy 21); y que el nuevo inciso 2.º de aquel artículo reproduce la idea de los tres últimos incisos, relativos á Incompatibilidades del artículo 23 (hoy 21) de la Constitución. *(Nota de los Editores.)*

Atribuciones del Congreso, y especiales de cada Cámara

Art. 36 (27)

"Son atribuciones exclusivas del Congreso:

"1.ª Aprobar ó reprobar anualmente la Cuenta de la Inversión de los fondos destinados para los gastos de la Administración Pública que debe presentar el Gobierno

"2.ª Aprobar ó reprobar la declaración de guerra, á propuesta del Presidente de la República.

"3.ª Declarar, cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, si los motivos en que la funda, le imposibilitan, ó nó, para su ejercicio, y en su consecuencia, admitirla ó desecharla.

"4.ª Declarar, cuando en los casos de los artículos 74 y 78 (65 y 69) hubiere lugar á duda, si el impedimento que priva al Presidente del ejercicio de sus funciones, es de tal naturaleza que deba procederse á nueva elección.

"5.ª Hacer el escrutinio, y rectificar la elección de Presidente de la República conforme á los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72 y 73 (58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64).

"6.ª Dictar Leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrá exceder de un año, para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta, y para suspender ó restringir el ejercicio de la libertad de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen Constitucional ó de la paz interior.

"Si dichas Leyes señalaren penas, su aplicación se hará siempre por los Tribunales establecidos.

"Fuera de los casos prescritos en este inciso, ninguna Ley podrá dictarse para suspender ó restringir las libertades ó derechos que asegura el artículo 12 (10)."

Este artículo principia por establecer que son *exclusivas* del Congreso las seis atribuciones que en él se enumeran, á diferencia de las materias *de Ley* á que se refiere el artículo 37 (28). En estas últimas tiene intervención el Presidente de la República, como tercera rama del Poder Legislativo, al paso que en aquellas atribuciones que corresponden sólo al Congreso y nada más que á éste, semejante intervención es Constitucionalmente inadmisible, por más que en la práctica se observe que el Ejecutivo sanciona los acuerdos del Congreso, aprobatorios de las cuentas de inversión de los fondos públicos, como si se tratara de verdaderos proyectos de Ley.

Tal práctica está en pugna abierta con la Constitución, como lo estaría el que el Presidente de la República pretendiera también intervenir en el ejercicio de las atribuciones 3.ª, 4.ª y 5.ª que este artículo menciona. No podemos decir igual cosa de la 2.ª, porque el Congreso aprueba ó reprueba la declaración de guerra á propuesta del Presidente de la República, á quien especialmente corresponde la facultad de declararla, conforme á la parte 18.ª del artículo 82 (73); ni tampoco de la parte 6.ª, porque ella misma se refiere á *Leyes* excepcionales y de duración transitoria que restringen ó suspenden el ejercicio de ciertas libertades, y en toda Ley interviene el Presidente de la República en la forma ya expresada.

De lo expuesto se desprende fácilmente que, en realidad, de las seis atribuciones que este artículo enumera como *exclusivas* del Congreso, no lo son ni la 2.ª ni la 6.ª La enumeración, por lo demás, es incompleta, porque hay otras atribuciones que la Constitución confiere al Congreso, sin que sean materia de Ley, tales como la de conceder Carta de Ciudadanía por privilegio ó

gracia, á que se refiere el inciso 4.° del artículo 6.° (5.°), y la de otorgar los permisos que requiere el inciso 4.° del artículo 11.° (9.°) En el ejercicio de éstas, el Presidente de la República interviene (1) tan indebidamente como en el caso de los acuerdos aprobatorios ó reprobatorios de las Cuentas de Inversión, que no importan materia de Ley, sino verdaderas sentencias. Es también atribución exclusiva del Congreso, y no materia de Ley, la concesión de indultos particulares, en el caso previsto en la parte final del inciso 15 del artículo 82 (73).

Antes de la reforma que ha experimentado la parte 6.ª del artículo 36 (27), cuando era lícito dictar Leyes que autorizaran al Presidente de la República para usar de fácultades extraordinarias, cosa que hoy no puede hacerse, interesaba determinar cuáles eran las atribuciones legislativas cuyo ejercicio no podía delegarse en el Ejecutivo mediante la concesión de semejantes facultades, ya que había prevalecido la opinión de que podía Constitucionalmente hacerse tal delegación aún en circunstancias normales, y revestirse al Presidente de la República del ejercicio del Poder Legislativo en asuntos que no tenían atingencia alguna ni con la conservación del orden en el interior ni con la seguridad exterior del país.

A juicio nuestro, nunca, ni aún dentro del antiguo sistema de facultades extraordinarias, habría podido el Congreso delegar el ejercicio de ninguna de sus atribuciones *exclusivas*, ni el de aquellas que, siendo materia de Ley, requerían la intervención expresa del Congreso, según preceptos especiales de la Constitución. En este caso se encontraban: la aprobación de los Tratados Internacionales (parte 19.ª art. 82 (73); la declaración de estado de sitio en caso de conmoción interior, hallándose el Congreso reunido (parte 2.ª art. 82 (73); la Ley sobre el plan general de Educación nacional (art. 153 (144) y parte 5.ª

(1) No interviene ya, porque en materia de cuentas de inversión, la Ley de Septiembre de 1884 ha resuelto la duda conforme á la opinión que aquí sostenemos; y porque, en cuanto á los permisos, el Congreso mismo ha cambiado la antigua fórmula, redactándolos ahora como acuerdos, y no como Proyectos de Ley. *(Nota del Autor.)*

del art. 2.º transitorio antiguo y suprimido); la formación del Presupuesto de gastos públicos (art. 155 (146); las Leyes interpretativas de la Constitución (art. 164 (155); y las Leyes sobre Reformabilidad y Reforma de la misma (arts. 165 á 168 (156 á 159). En todos estos casos la Constitución hace mérito expresamente del Congreso, de las Cámaras; de manera que, aun siendo, como son, tales asuntos materias de Ley, lo eran de Leyes tales que no podían ser dictadas por el Presidente de la República solo, á título de Delegado del Congreso y de investido por éste con facultades extraordinarias. Nunca habrían podido éstas extenderse á los casos que acabamos de mencionar.

Hoy, por fortuna, todas estas dudas han quedado zanjadas con la reforma de la parte 6.ª del artículo que examinamos. El Congreso no puede ahora delegar sino la atribución de imponer contribuciones á que se refieren el inciso 1.º del artículo 37 (28) y el artículo 148 (139). La redacción de este último, en que nos ocuparemos á su tiempo, manifiesta que el Congreso puede *autorizar*, no sólo al Presidente del la República, sino á las demás Autoridades del Estado y aun á los individuos para imponerlas.

***

Primera atribución

La primera de las atribuciones *exclusivas* del Congreso es la de aprobar ó reprobar anualmente la Cuenta de Inversión de los fondos destinados para los gastos de la Administración Pública que debe presentar el Gobierno.

Nos parece que no se necesita de mucho esfuerzo para comprender que cuando el Congreso ejerce esta atribución, funciona, no como Poder Legislativo, sino como Autoridad llamada á inspeccionar y á juzgar los actos del Ejecutivo. Sus acuerdos son, en tales materias, verdaderas sentencias que aprueban ó reprueban esos actos, y de una manera definitiva. Absurdo sería que el Ejecutivo, que es en estos casos la parte á quien afecta

la resolución expedida por las Cámaras, pudiera suspenderla ó vetarla. Por esto la Constitución no ha incluído esta importantísima atribución entre las materias de Ley, y por eso hemos tenido el honor de decir más de una vez en la Cámara de Diputados que los acuerdos del Congreso, referentes á las Cuentas de Inversión, deben correr la misma suerte que las Sentencias de los Tribunales Superiores. Ejecutarse y nada más; pero de ningún modo promulgarse como si se tratara de Leyes.

La Cámara de Diputados así lo ha resuelto (1) en sesión de 10 de Julio de 1877, aprobando la indicación que el señor don Justo Arteaga Alemparte hizo, en la discusión del Proyecto de Ley que fija las reglas á que debe sujetarse la formación de los Presupuestos, Cuentas de Inversión, etc., para que los acuerdos del Congreso relativos á estas se *comuniquen* al Presidente de la República para su publicación en el *Diario Oficial.*

*
* *

Segunda atribución

Corresponde *exclusivamente* al Congreso *aprobar* ó *reprobar* la declaración de guerra á propuesta del Presidente de la República, á quien compete especialmente la atribución de *declararla*, según la parte 18.ª del artículo 82 (73). Combinando esta última disposición con la que consigna la parte 2.ª del artículo 36 (27), resulta que la guerra no puede ser declarada sino existiendo acuerdo entre el Presidente de la República y el Congreso, cosa que fácilmente se comprende, atendida la enorme importancia del asunto.

Así, el Congreso no podría Constitucionalmente obligar al Presidente de la República á declarar la guerra á una nación extranjera, si este funcionario, á quien está confiada la seguridad exterior del país y el mantenimiento de sus relaciones con

(1) También está así resuelto por el artículo 20 de la Ley de 16 de Septiembre de 1884. *(Nota del Autor.)*

los demás Estados, considerara que semejante eventualidad no había llegado todavía.

En este grave negociado, como en tantos otros, las Cámaras pueden indudablemente obligar al Presidente de la República á dictar medidas contrarias tal vez á su opinión, trazándole cierta Política Internacional, como le trazan á menudo cierta Política Interior, mediante los procedimientos que parlamentariamente se observan para obtener, por ejemplo, un cambio de Ministerio, no obstante que es también atribución especial del Jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar y remover á los Ministros del Despacho.

Así como las Cámaras influyen en el nombramiento de los Ministros, sin que por eso les corresponda nombrarlos, igual cosa puede suceder con la declaración de guerra respecto de la cual sólo les confiere la Constitución la facultad de aprobarla ó de reprobarla.

***

La aprobación ó reprobación que el Congreso debe prestar á la propuesta de declarar la guerra que le hiciere el Presidente de la República, ¿en qué momento debe tener lugar? ¿Podría el Congreso autorizar al Ejecutivo anticipadamente para declararla, cuando á juicio de éste llegare el caso de hacerlo, ó debe someterse á aquél la proyectada declaración, cuando llegue el momento preciso en que el Presidente de la República considere ya indispensable hacer uso de la atribución que le confiere la parte 18.ª del artículo 82 (73)?

Nosotros estamos por esta segunda solución, reconociendo que la primera cuenta en su apoyo con el precedente de la Ley de 10 de Octubre de 1836, en que se autorizó al Presidente de la República para declarar la guerra al Gobierno del Perú, en caso de no obtener de éste reparaciones adecuadas á los agravios que había inferido á Chile. Á pesar de la autorización que envolvía este acuerdo del Congreso, el Presidente de la República le sometió la declaración de guerra que el Ministro Plenipotenciario de Chile, señor don Mariano Egaña, había hecho al

Gobierno del General Santa Cruz, y el Congreso la *ratificó solemnemente* por acuerdo promulgado el 26 de Diciembre del mismo año.

Á juicio nuestro, el Congreso jamás ha debido delegar el ejercicio de una atribución exclusivamente suya. Desde que le corresponde *aprobar* ó *reprobar* la declaración de guerra á propuesta del Presidente de la República, nos parece de todo punto evidente que no podrá encontrarse en situación de prestar ó de negar esa aprobación, sino cuando, llegado el momento que el Ejecutivo considera ya decisivo, se le someten todos los antecedentes relacionados con el asunto é indispensables para formarse juicio cabal y concreto del caso en cuestión. Esta fué por otra parte, la manera como procedió el Presidente de la República en Septiembre de 1865, cuando la flota española mandada por el Almirante Pareja nos pasó su ultimátum de bloqueo.

***

Tercera y cuarta atribuciones

No han tenido aplicación todavía.

***

Quinta atribución

La facultad de hacer el escrutinio de la elección de Presidente de la República se ha ejercido por el Congreso regular y periódicamente, cada cinco años, desde 1836 hasta 1876. La de rectificar dicha elección no se ha ejercido todavía. No ha ocurrido en Chile caso alguno de dispersión de votos en las elecciones Presidenciales, durante la vigencia de la Constitución de 1833.

***

Sexta atribución

La redacción primitiva de este párrafo, antes de su reforma promulgada por la Ley de 24 de Octubre de 1874, era la siguiente: *Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo siempre señalarse expresamente las facultades que se le conceden, y fijar un tiempo determinado á la duración de esta Ley.*

Como se ve, el ejercicio de la facultad que examinamos era materia de *Ley* según la disposición antigua, á pesar de estar enumerada entre las atribuciones *exclusivas* del Congreso, lo cual manifiesta ó que la redacción de la Constitución fué mala, ó que no se dió ésta cuenta exacta de lo que esa expresión realmente significa.

La disposición reformada se encuentra en idéntico caso, puesto que principia por establecer que es atribución *exclusiva* del Congreso la de dictar *Leyes* excepcionales y de duración transitoria, y es bien sabido que el Presidente de la República concurre también á la formación de las Leyes. Por lo demás, esta impropiedad de redacción en nada afecta al carácter de la atribución que examinamos, porque nos parece evidente que ningún Congreso se anticiparía á revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, como antes sucedía, ó á restringir el ejercicio de la libertad personal, de la de reunión, y de la de imprenta, como hoy podría suceder, sin que previamente el Ejecutivo hubiera solicitado la adopción de semejantes medidas y manifestando su absoluta necesidad, *concurriendo* así en el ejercicio de tan delicada atribución. Se ve, por consiguiente, que ella ha sido, que es y que debe ser materia de *Ley*.

*
* *

Á pesar de que la disposición Constitucional que examinamos, sujetaba la concesión de facultades extraordinarias á dos limitaciones: la 1.ª, señalar expresamente las facultades conce-

didas, y la 2.ª, fijar un determinado tiempo á la duración de la Ley; se aplicó de una manera tan singularmente monstruosa, que fué menester acometer su reforma, reclamada imperiosamente por la opinión ilustrada del país desde el año 1849.

La Ley de 9 de Noviembre de 1836 (1) facultó al Presidente de la República para "proceder sin sujetarse á las formalidades prevenidas en los artículos 139, 143 y 146 (130, 134 y 137) de la Constitución", entregando así la libertad individual y la inviolabilidad del hogar al capricho del Ejecutivo. Otras Leyes de facultades extraordinarias autorizaron al Presidente de la República para destituir empleados sin sujeción á las formalidades prevenidas en el inciso 10 del artículo 82 (73), incurriendo así en la anomalía de suspender *preceptos Constitucionales* por medio de simples *Leyes* ordinarias.

El desenfreno se llevó en esta materia hasta el punto de dictar el Congreso la famosísima Ley de 31 de Enero de 1837 (2), que dice así: "El Congreso Nacional declara en estado de sitio el territorio de la República por *el tiempo que durare la actual guerra con el Perú*, y queda en consecuencia *autorizado* el Presidente de la República para usar de *todo el Poder Público* que su *prudencia* hallare necesario *para regir el Estado*, sin *otra limitación* que la de no poder condenar por sí, ni aplicar penas, debiendo emanar estos actos de los Tribunales establecidos, ó que en *adelante estableciere el mismo Presidente*".

Esta Ley incalificable violó la Constitución, asignando á la duración de las facultades extraordinarias un tiempo indeterminado (el que *durare* la guerra); la violó, *no fijando las facultades* concedidas, pues subordinó todo á la *prudencia* del Ejecutivo; la violó, fácultandole para establecer Tribunales que sólo pueden ser creados por *Ley*, con arreglo á los artículos 108 y 109 (99 y 100). ¡Ya se ve! Esto último no debe parecer sorprendente, desde que el Ejecutivo quedaba revestido de la plenidud del Poder Público, pudiendo legislar sobre toda mate-

(1) *Boletin de las Leyes*, libro VII, pág. 78.
(2) *Boletin de las Leyes*, libro VII, pág. 93.

ria, como lo hizo efectivamente durante los años 1837 y 1838. El Congreso desapareció de Chile en ese bienio verdaderamente dictatorial y sólo creyó necesario funcionar dos veces, la una para dictar honores á la memoria del señor don Diego Portales y la otra para tributarlos á la del señor don Agustín Eyzaguirre (1). El Presidente de la República legislaba durante ese tiempo sobre implicancias y recusaciones, sobre recursos de nulidad, sobre juicio ejecutivo, sobre tachas de ebriedad, y sobre mil materias que ninguna relación tienen con la seguridad del Estado. Establecía Tribunales, como los Consejos de guerra permanentes, y, en suma, su *prudencia* era el único límite de sus omnímodas facultades.

Y todo esto se hacía en nombre de la Constitución, que á pesar de la redacción vaga de la antigua parte VI de su artículo 36 (actual 27) y de su antiguo artículo 161, en el cual nos ocuparemos á su tiempo, en manera alguna autorizaba semejantes aberraciones.

Como muy bien lo manifestó el tan justamente llorado y distinguido estadista señor don Manuel Antonio Tocornal y Grez, en sesión de la Cámara de Diputados de 23 de Julio de 1857, "*el Poder Legislativo no es delegable bajo la forma de facultades extraordinarias especiales, sino en circunstancias extraordinarias especiales, y cuando así lo exija la conservación del orden público. La delegación del Poder Legislativo en fuerza de cualquiera otra razón, es inconstitucional*". Esta opinión justísima, que fué combatida en aquella sesión por el señor don Eugenio Vergara, no fué la que prevaleció bajo el imperio de la antigua parte 6.ª del artículo 36 (actual 27), como lo manifiestan los casos que hemos recordado, á pesar de que, pensando como el señor Tocornal, creemos que no era concebible la existencia de facultades extraordinarias sino en vista de circunstancias también extraordinarias. Y con él, opinamos que el Congreso sólo podía delegar en el Presidente de la República aquellas de sus atribuciones *legislativas*, no las *exclusivas*, que

(1) *Boletín de las Leyes*, libro VII, págs. 249 y 250.

fueran necesarias para restablecer el orden público conmovido en el interior ó la seguridad del país, amenazada por alguna potencia extranjera, ya que, fuera de estos dos casos, no puede haber otros que constituyan *circunstancias extraordinarias especiales*.

Según esta teoría, sólo eran delegables en su ejercicio las siguientes atribuciones legislativas: 1.ª, la de imponer contribuciones, según el artículo 148 (139); 2.ª, la de gastar fuera de presupuesto; 3.ª, la de aumentar la fuerza pública; 4.ª, la de crear ó suprimir puertos mayores y aduanas, en caso de guerra exterior; y 5.ª, la de permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio. Fuera de estas atribuciones, cuyo ejercicio era materia de Ley en circunstancias ordinarias, no era concebible, por más que se haya hecho mil y una veces lo contrario, la necesidad de delegación, que había llegado á ser en Chile habitual y constante, siempre que se trataba de Leyes de larga extensión.

En casos como éstos no es menester que el Poder Legislativo se desprenda de sus atribuciones, confiriendo al Ejecutivo la facultad de ejercerlas. Nó; en tales casos, como se hizo con el Proyecto del Código Civil, con el del Código de Comercio, con la nueva Ley de Imprenta en 1872, se discute y aprueba un Proyecto formado de antemano por Comisiones competentes, y se aprueba así un trabajo conocido y concreto; lo que es muy diverso de conferir al Presidente de la República autorización para dictar la Ley que le plazca sobre una materia dada, sin traba ni restricción alguna, como tan frecuentemente ha sucedido.

Como quiera que sea, y reconociendo que no prevalecieron las opiniones del señor Tocornal,—que en esta materia han sido siempre las nuestras, y las que también siempre hemos tenido la honra de sostener,—la nueva forma que hoy tiene la parte 6.ª del artículo 36 (27) salva toda dificultad y evita las absurdas consecuencias del antiguo sistema, como se entendía y aplicaba entre nosotros.

Hoy, mediante la reforma de la parte 6.ª del artículo 36 (27),

el Congreso no puede delegar (1) sus atribuciones Legislativas en el Presidente de la República, porque ningún precepto Constitucional le confiere la facultad de hacerlo, salvo sólo el caso del artículo 148 (139), que no ha sido reformado. Sólo cuando lo reclamaren: 1.º, la necesidad imperiosa *de la defensa del Estado*, y 2.º, la de la conservación del régimen Constitucional ó de la paz *interior*, podrá el Congreso dictar *Leyes* excepcionales y de duración transitoria que *no podrá exceder de un año, y sólo para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta*, y para *suspender ó restringir el ejercicio de la libertad de reunión*, bien entendido: 1.º, que si dichas *Leyes* señalaren penas, su aplicación se hará siempre por los Tribunales *establecidos* (no por los que *después* se establecieren); y 2.º, que fuera de los dos casos que quedan indicados, *ninguna Ley* (¡cuánto menos los decretos ó bandos de las Autoridades Administrativas!) podrá dictarse para suspender ó restringir las libertades ó derechos que asegura el artículo 12 (10).

La redacción clara, precisa y bien significativa de la nueva disposición Constitucional á que acabamos de referirnos, salva todas las funestas consecuencias á que daba lugar la torcida interpretación que se atribuyó á la antigua y satisface las justas aspiraciones que, desde tantos años atrás, había manifestado la inmensa mayoría del país. Con esta reforma y la del artículo 161 (152) no hay ya peligro de ver establecido en Chile, bajo el amparo aparente de la Constitución, un régimen verdaderamente despótico y dictatorial. ¡Séanos permitido esperar que, mientras llega el momento de suprimir por completo de nuestra Constitución el estado de sitio, seguirán transcurriendo los años sin que sea menester que el Congreso haga uso de las facultades limitadas que hoy le confiere la nueva parte 6.ª del artículo 36 (27), y sin que el referido estado de sitio, aun con el alcance también limitado que hoy le asigna el artículo 161 (152) reformado, vuelva jamás á declararse en Chile!

(1) Esta opinión fué sostenida por los señores don José Clemente Fabres, don Pedro Montt y don Manuel Recabarren en sesión del Senado de 8 de Julio de 1887. *(Nota del Autor.)*

***

Cuando el Congreso, en uso de la atribución que le otorgaba la antigua parte 6.ª del artículo 36 (27), autorizaba al Presidente de la República para dictar una Ley dentro de cierto plazo, ¿podía éste, una vez dictada la Ley, y antes de vencido el plazo de la autorización, modificarla por sí solo?

Esta cuestión se suscitó en sesión de la Cámara de Diputados de 7 de Diciembre de 1864, á propósito de las críticas que se hacían á la Ordenanza de Aduanas, que, en virtud de la autorización conferida por Ley de 25 de Julio del mismo año, había dictado el Presidente de la República el 31 de Octubre siguiente. El Ministro de Hacienda, señor don Alejandro Reyes, sin afirmarlo categóricamente, insinuó la idea de que, estando aún vigente el término de seis meses fijado á la autorización, podía el Ejecutivo, antes de vencido este plazo, reformar la Ordenanza ya dictada. El señor don Miguel Luis Amunátegui sostuvo la opinión insinuada por el señor Reyes, citando en su apoyo hechos prácticos. A pesar de éstos, la opinión contraria fué defendida, á nuestro juicio victoriosamente, por los señores don Manuel A. Matta, don Jovino Novoa y don Miguel Crúchaga, para quienes toda autorización concedida al Ejecutivo caducaba por el hecho mismo de promulgarse el decreto-ley que, en virtud de ella, se hubiere dictado, siendo menester dictar otra Ley ó conceder una nueva autorización para que aquélla pudiera ser derogada ó modificada.

Art. 37 (28)

"Sólo en virtud de una Ley se puede:

"1.º Imponer Contribuciones de cualesquiera clase ó naturaleza, suprimir las existentes, y determinar en caso necesario su repartimiento entre las Provincias ó Departamentos.

"2.º Fijar anualmente los gastos de la Administración Pública.

"3.º Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz ó de guerra.

"Las contribuciones se decretan por sólo el tiempo de dieciocho meses, y las fuerzas de mar y tierra se fijan sólo por igual término.

"4.º Contraer deudas, reconocer las contraídas hasta el día, y designar fondos para cubrirlas.

"5.º Crear nuevas Provincias ó Departamentos; arreglar sus límites; habilitar puertos mayores y establecer Aduanas.

"6.º Fijar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas; y arreglar el sistema de pesos y medidas.

"7.º Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia en él.

"8.º Permitir que residan cuerpos del Ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, y diez leguas á su circunferencia.

"9.º Permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso.

"10. Crear ó suprimir empleos públicos; determinar ó modificar sus atribuciones; aumentar ó disminuir sus dotaciones; dar pensiones, y decretar honores públicos á los grandes servicios.

"11. Conceder indultos generales ó amnistías.

"12. Señalar el lugar en que debe residir la Representación Nacional y tener sus sesiones el Congreso."

Antes de examinar separadamente los diferentes incisos de

que consta este artículo, observaremos que, siendo la Ley, según lo dispone el artículo 1.º de nuestro Código Civil, "una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohibe ó permite", es inmensa la esfera de acción del Poder Legislativo. Imposible sería enumerar todas las materias de Ley, y si la Constitución ha detallado algunas en el artículo 37 (28), ha sido sólo con el propósito de evitar que, en caso alguno, pudiera el Ejecutivo creerse facultado para dictar por sí solo disposiciones referentes á ellas.

*
* *

Inciso primero

De las materias reservadas á la Ley, ninguna más grave y de mayor interés que el establecimiento, supresión y subsistencia de las Contribuciones. Fácil es comprender entonces el fundamento de las diversas disposiciones que, además de las dos contenidas en el artículo 37 (28), les consagra la Constitución en los artículos 12 (10), inciso 3.º; 40 (31); 128 (119), incisos 7.º y 8.º; 148 y 149 (139 y 140). No sería admisible imponer Contribuciones á un pueblo, si este mismo no las votara por medio de sus Representantes. Confiada á la Asamblea de éstos la facultad de crearlas y de suprimirlas, ejerce así una influencia decisiva sobre el Poder Ejecutivo, á quien concederá ó negará subsidios, según la marcha que siga y el grado de confianza que inspire.

*
* *

Nunca se ha presentado en Chile el caso de discutir si el Congreso puede ó nó negar las Contribuciones (1). No existe en la Constitución precepto alguno que lo resuelva; pero ya que en

(1) Nunca se presentó el caso hasta los días 2, 7 y 9 de Enero de 1886, en los cuales la Cámara de Diputados discutió sobre la imposición de las Contribuciones, concluyendo por *aplazarlas*, á consecuencia de la obstruc-

esta materia nosotros hemos imitado á los ingleses, conviene recordar que: "La Cámara de los Comunes, como lo dijo el Conde Grey el 17 de Mayo de 1832, ejerce sobre la Corona un derecho de vigilancia tal, que puede rehusar el Impuesto en casos extremos. Ella no se ha visto, desde la Revolución, en la necesidad de poner en ejercicio esa facultad. Así, para derribar en 1784 á la Administración Pitt, se limitó á aplazar la discusión y votación del Presupuesto, oponiendo una resistencia que aquél venció por otros medios (1)."

*
* *

Aunque el artículo 148 (139) dice que *sólo el Congreso* puede imponer Contribuciones, debe tenerse presente que el artículo 37 (28), por una parte, y el 149 (140), por la otra, declaran terminantemente que el asunto es materia de *Ley*, lo que prueba, una vez más, que la Constitución no ha sido muy feliz en sus redacciones cuando ha querido determinar aquello que es del resorte *exclusivo* del Congreso. Y nótese todavía, como lo he-

ción de la minoría. Bluntschli sostiene que una *negativa general* de los Impuestos es siempre un absurdo. *(Droit Public Général*, pags. 77-81.)

Es notable un artículo publicado por el señor don José Victorino Lastarria, el recordado mes de Enero, en *El Mercurio* de Valparaíso y en *El Ferrocarril* de Santiago, en el cual estudia los efectos que produce la *falta* de la Ley que autoriza el cobro de las Contribuciones. El señor Lastarria desenvuelve la opinión de que la falta de la Ley periódica que autoriza el cobro de las Contribuciones establecidas por Leyes vigentes, importa la *suspensión* de éstas sólo respecto del *Poder Ejecutivo*. Véase, además, sobre la denegación ó aplazamiento de la discusión de las Contribuciones, la opinión del señor don Manuel Montt, que reproducimos en el último párrafo del Comentario al inciso 2.° de este artículo. *(Nota del Autor.)*

En Junio de 1890 acordó el Congreso aplazar la discusión de la Ley que autoriza el cobro de las Contribuciones. Los efectos de esa medida, efectos que pesaron *sobre el país* desde el 1.° de Julio hasta el 13 de Agosto de ese mismo año,—fecha en que S. E. el Presidente de la República cambió de Ministerio,—no fueron ciertamente los que le asigna el señor Lastarria en el artículo á que el Autor se refiere, y que el mismo Autor reprodujo en sesión del Senado de 31 de Diciembre de 1888. *(Nota de los Editores.)*

(1) FISCHEL Y VOGEL, *Const. d'Angleterre*, vol. II, pag. 349.

mos observado ya al ocuparnos de la parte 6.ª del artículo 36 (27), que el *Congreso* puede *autorizar especialmente*, no sólo al Presidente de la República, sino á otras Autoridades, las Municipalidades, por ejemplo, para imponer Contribuciones.

Así se ha practicado constantemente en conformidad á lo dispuesto en el artículo 148 (139).

*
* *

Partiendo la Constitución del principio consagrado en la parte 3.ª del artículo 12 (10), de que los Impuestos y Contribuciones deben *repartirse* igualmente entre todos los habitantes de la República á proporción de sus haberes, ha determinado, en el inciso 1.º del artículo 37 (28), que el *repartimiento* de las Contribuciones entre las Provincias ó Departamentos sólo puede hacerse en virtud de una Ley, y en el inciso 7.º del artículo 128 (119) establece que corresponde á cada Municipalidad hacer el *repartimiento* de las Contribuciones que hubieren cabido á su respectivo territorio, en los casos en que la Ley no haya cometido esa atribución á otra Autoridad ó personas.

Estas disposiciones no se han aplicado en Chile, sin duda porque el sistema de Impuestos ideado por la Constitución, aunque el más perfecto en teoría, es algo que ha quedado reducido á la categoría de una mera recomendación y que muchos consideran de todo punto impracticable. Nosotros no nos contamos entre estos pesimistas, y creemos que, si no en toda su extensión ni de una manera absoluta, puede implantarse con ventaja el sistema de la Constitución, en una esfera reducida y concreta, que establezca en Chile alguna vez un impuesto directo sobre los haberes, llamado á nivelar anualmente las entradas y los gastos de la República.

*
* *

Pasando ya á ocuparnos en las diversas disposiciones que contiene el artículo 37 (28) y principiando por las cuestiones que han sugerido en la práctica los incisos 1.º y 3.º (este último en la parte que determina que las Contribuciones se decretan por

sólo el tiempo de dieciocho meses), debe observarse ante todo, que las Leyes que se dictan en *cualquier tiempo* ordenando la *imposición* de Contribuciones ó la supresión de las existentes, son de una naturaleza muy diversa de las que se *dictan cada dieciocho meses declarando subsistentes ó autorizando el cobro* de las ya establecidas.

Si la Constitución se hubiera limitado á expresar que sólo en virtud de una Ley es posible *crear* ó *suprimir* Contribuciones, y no hubiera ordenado que éstas se decretaran sólo por el tiempo de dieciocho meses, se llegaría á la consecuencia de que una vez creada por *Ley* una Contribución, sería punto menos que imposible suprimirla sin la concurrencia de la voluntad del Presidente de la Republica. La razón es clara: una *Ley* rige mientras otra no la deroga, y la derogación de la Ley, siendo Ley, requiere la intervención del Presidente de la República, que puede devolverla con modificaciones ó rechazarla por completo con arreglo al artículo 45 (36). Es fácil comprender que el Ejecutivo no se sentiría dispuesto, en la mayor parte de los casos, á aceptar la supresión de Contribuciones que podrían proporcionarle recursos para sostenerse.

De aquí, para evitar tales consecuencias, la necesidad absoluta de que las Leyes sobre Contribuciones se decreten sólo por un tiempo corto y limitado, de la misma manera que las que autorizan gastos, las que fijan el monto de la fuerza pública, las que permiten la residencia de cuerpos armados en el lugar donde el Congreso funciona. Si Leyes como éstas se dictaran con el carácter de permanentes, el Ejecutivo podría prescindir del Congreso, desatender sus advertencias y aún disolverle por completo, sin que los recursos le hicieran falta.

Mas, cuando la Ley de recursos tiene una duración breve, es claro que antes de expirar el término asignado á su vigencia, el Ejecutivo se verá obligado á recabar de las Cámaras una nueva *Ley* que le permita cobrar las Contribuciones, sin violar el precepto contenido en el artículo 149 (140) de la Constitución, y sin incurrir en las penas que el artículo 157 del Código Penal impone al empleado público que, sin un decreto de Autoridad

competente, deducido de *la Ley* que autoriza la exacción de una Contribución ó de un servicio personal, los exigiere bajo cualquier pretexto.

Así, la corta duración de las Leyes de Contribuciones, de Gastos Públicos, etc., son para el país la garantía más segura de que el Congreso vivirá y será respetado. Un Gobierno que tuviera fondos y pudiera gastarlos sin intervención del Congreso, Representante del país, haría imposible de todo punto la existencia del Sistema Representativo.

Nuestra Constitución, comprendiéndolo perfectamente, quiso que las Contribuciones se decretaran *sólo* por el tiempo de *dieciocho meses*, según prácticamente se ha resuelto desde hace ya largos años, á pesar de que no falta quienes piensen que ese tiempo debe ser sólo de *un año*, de la misma manera que el que asigna el inciso 2.º de este artículo á la Ley que fija los gastos de la Administración Pública, y el párrafo 1.º del inciso 3.º á la que determina el monto de la fuerza de mar y tierra.

La cuestión de si las Contribuciones deben decretarse *anualmente* ó cada *dieciocho meses*, fué debatida en sesiones de la Cámara de Diputados de 7 y 9 de Enero de 1850, sosteniendo el señor don Manuel Montt la primera opinión, y el señor don José Victorino Lastarria la segunda. Esta última es la que ha consagrado ya la práctica de largos años (1); y sin desconocer la fuerza que en el terreno de la conveniencia y de la lógica Constitucional, tienen las razones aducidas por el señor Montt en el debate recordado, debe reconocerse que el señor Lastarria contaba en su apoyo con el tenor literal de la Constitución (2).

***

Pero esta no sólo ha buscado garantías de vida y respetabilidad para el Congreso, estableciendo un sistema que obliga al

(1) Y la que ha consagrado también la Ley de 16 de Septiembre de 1884, en su artículo 1.º *(Nota del Autor.)*

(2) Las Contribuciones pueden decretarse por *menos*, no por más de dieciocho meses; esta opinión ha sido sostenida por el señor don Francisco Puel-

Ejecutivo á pedirle subsidios y apoyo con frecuencia, de manera que una simple negativa de las Cámaras para ocuparse de una mera autorización para el cobro de las Contribuciones, bastaría para que éstas quedaran suprimidas, una vez vencidos los dieciocho meses de la autorización anterior; sino que ha pasado todavía más lejos, disponiendo en su artículo 40 (31), que las Leyes sobre Contribuciones, de cualquiera naturaleza que sean, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.

La parte del artículo 40 (31) que acabamos de recordar, tiene inmediata relación con el asunto que nos ocupa y con la interesante cuestión, resuelta ya afirmativamente, de si la Ley que cada dieciocho meses se dicta autorizando el cobro de las Contribuciones, debe ó no detallarlas.

En efecto, enumerándose las Contribuciones en la Ley que manda dictar la Constitución cada dieciocho meses, y debiendo esa Ley tener principio en la Cámara de Diputados, se comprende fácilmente que, por el mero hecho de no incluir una ó más Contribuciones en la nomenclatura que debe detallarlas, la Cámara de Diputados sola, por sí y ante sí, hace de todo punto imposible el cobro de la Contribución ó Contribuciones excluídas de la enumeración. La razón es obvia. El Senado puede modificar el Proyecto que le remita la Cámara de Diputados, sin duda alguna; pero no podría incluir en él una Contribución excluída por ésta, sin convertirse por el mismo hecho en Cámara de origen en materia de Contribuciones, cosa que la Constitución prohibe. El Presidente de la República, por su parte, se guardaría muy bien de devolver con modificaciones ó correcciones el Proyecto de Ley que autorizara el cobro de las Contribuciones por dieciocho meses, 1.º, porque correría el riesgo de quedarse sin ellas, mientras el Congreso resolvía acerca de esas correcciones, ya que de ordinario estas autorizaciones no

ma, en sesión del Senado de 8 de Enero de 1886; por el señor don J. V. Lastarria, en el artículo antes citado, y por nosotros, en el discurso que pronunciamos en sesión de 2 de Enero de 1886, en la Cámara de Diputados, y que insertamos bajo el rubro *Contribuciones*, en el párrafo 8.º del capítulo V de los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado*. *(Nota del Autor.)*

se votan sino cuando está para terminar el período de la anterior; y 2.º, porque el Presidente de la República carece de la facultad de devolver al Congreso con *adiciones* los Proyectos de Ley que éste le remite, y no podría, por consiguiente, *agregar* una Contribución excluída de la enumeración contenida en el Proyecto. Menos todavía desecharía éste en el todo, porque, en tal caso, se tendría por *no* propuesto, *ni se* podría proponer en la sesión *del mismo año*; y siendo así, ninguna Contribución podría cobrarse, absolutamente ninguna, mientras no se dictara la Ley prescrita por la Constitución, lo cual no podría hacerse, en este caso imaginario, sino en alguna de la sesiones *de los dos años siguientes* á la devolución.

El caso, como se ve, es de todo punto imposible. ¿Qué Gobierno se atrevería á cobrar durante un año ó más, Contribuciones no autorizadas por Ley, haciéndolas caducar él mismo por el hecho solo de vetar el Proyecto aprobado por las Cámaras? Puede, por consiguente, afirmarse que la Ley que autoriza cada dieciocho meses el cobro de las Contribuciones, enumerándolas, no es, por la naturaleza de las cosas, susceptible de ser observada ni desechada por el Presidente de la República. ¡Feliz combinación, que destruye en este caso los efectos del veto Presidencial, haciendo que sobre él prevalezca la voluntad de la Nación, representada por la Cámara de Diputados!

***

Hemos dicho que está ya resuelto que la Ley que autoriza cada dieciocho meses el cobro de las Contribuciones, debe enumerarlas (1). Las dictadas en 18 de Enero de 1877, y en 22 de Julio de 1878, detallan todas las Contribuciones fiscales cuya cobranza autorizan, y la segunda menciona también una á una las Contribuciones municipales y aún las Contribuciones y emo-

(1) Vid. Ley de 16 de Septiembre de 1884, arts. 1.º y 3.º, que así lo dispone. (*Nota del Autor.*)

lumentos establecidos á favor de Instituciones de beneficiencia ó de instrucción y de funcionarios públicos.

Recordemos los antecedentes que han procurado al país esta feliz solución de un punto tan interesante.

La idea de que la Ley que autoriza el cobro de las Contribuciones (ó que decretaba su *subsistencia*, como antes se decía) debía mencionarlas todas, fué insinuada por primera vez en la Cámara de Diputados por el señor doctor don José Gabriel Palma, en sesión de 9 de Octubre de 1846.

En sesión de 13 de Marzo de 1864, discutiéndose en particular, en la Cámara de Diputados, el Proyecto de Ley que tenía por objeto "declarar subsistentes por el término de dieciocho meses las Contribuciones legalmente establecidas", el señor don Antonio Varas presentó un contra-Proyecto, compuesto de tres artículos, en los cuales se detallaban las Contribuciones. Los tres artículos de dicho Proyecto quedaron para segunda discusión. Esta tuvo lugar el 17 del mismo mes y año, aprobándose los dos primeros artículos, ó sea la enumeración de las Contribuciones, con sólo dos votos en contra. El artículo tercero del Proyecto, que tenía por objeto prohibir el cobro de toda Contribución, directa ó indirecta, que no estuviera enumerada en los anteriores, continuó discutiéndose en sesión de 12 de Abril siguiente, quedando aplazada la discusión hasta la sesión de 4 de Junio. En esta sesión, renovada ya la Cámara de Diputados á consecuencia de las elecciones de Marzo anterior, el Ministro de Hacienda señor don Alejandro Reyes, al discutirse el artículo 3.º del Proyecto del señor Varas, hizo indicación para que todo él se refundiera en un solo artículo, que lo redactaba en la forma acostumbrada. Esta indicación fué combatida por los señores Diputados don Waldo Silva, don Manuel Antonio Matta, don Santiago Prado y por el señor Varas, autor del Proyecto que el señor Reyes deseaba modificar. Á pesar de que los artículos 1.º y 2.º, que enumeraban las Contribuciones, habían sido ya aprobados por la Cámara, ésta, volviendo sobre los pasos de la Cámara anterior, aceptó la indicación del señor Reyes por treinta y un votos contra veintidós. Á renglón seguido resolvió,

por veintinueve votos contra veintisiete, "no enumerar una á una todas las Contribuciones", y, en la misma sesión, aprobó con sólo tres votos en contra el Proyecto siguiente: "Se declaran subsistentes por el término de dieciocho meses las Contribuciones existentes".

El señor don Antonio Varas suscitó la misma cuestión en sesión de la Cámara de Diputados de 24 de Noviembre de 1870, indicando nuevamente que debían enumerarse todas las Contribuciones en la Ley respectiva. La indicación del señor Varas dió lugar á un extenso debate que ocupó varias sesiones (las de 3, 6, 10, 13 y 15 de Diciembre del mismo año) y que terminó con el rechazo de la indicación, por treinta y seis votos contra veintiuno.

Por tercera vez promovió el señor Varas la cuestión en sesión de la Cámara de Diputados de 20 de Junio de 1872, proponiendo una moción que detallaba todas las *Contribuciones Fiscales* cuya cobranza se trataba de autorizar. Pero, en sesión de 4 de Julio siguiente, la Cámara resolvió nuevamente *no* enumerar las Contribuciones, por treinta y nueve votos contra veinticuatro, desechando la indicación de don Manuel Antonio Matta para que se declarase que en la Ley Constitucional de subsistencia de las Contribuciones debía hacerse la enumeración completa de ellas, indicación que fué apoyada por los señores Varas y Cood (don Enrique) y combatida por el señor don Ramón Barros Luco (Ministro de Hacienda) y por los señores don Enrique Tocornal y don Vicente Sanfuentes.

Hasta el 29 de Diciembre de 1875 continuó dictándose la Ley sobre subsistencia del cobro de las Contribuciones en la forma establecida por la práctica. Esta desapareció, al fin, gracias al Proyecto presentado por el Ministro de Hacienda señor don Rafael Sotomayor, en que detallaba las Contribuciones fiscales, y que fué aprobado por la Cámara de Diputados en sesión de 3 de Enero de 1877, siéndolo después por el Senado y convirtiéndose en Ley de la República, que se promulgó el 18 de Enero de 1877.

Tanto esta Ley como la última, promulgada el 22 de Ju-

lio de 1878, autorizan también el cobro de las Contribuciones municipales, con la sola diferencia de que la primera se refiere á ellas en globo en su artículo 2.º, pues enumeró sólo las fiscales en el primero, y de que la segunda ha enumerado detalladamente las unas y las otras en sus artículos 1.º y 2.º, destinando el 3.º á las establecidas á favor de Instituciones ó personas distintas del Fisco y de las Municipalidades (1).

***

Con motivo de la moción que el señor Varas presentó á la Cámara de Diputados en sesión de 20 de Junio de 1872, á que antes hemos aludido, en la cual se enumeraban sólo las Contribuciones fiscales, se dió cuenta, en sesión de 27 del mismo mes y año, del informe que, sobre dicha moción, presentó la mayoría de la Comisión de Hacienda, suscrito por los señores don Manuel Antonio Matta, don Enrique Cood, don José Besa y don José Ramón Sánchez, en que se proponía, no sólo la enumeración de las Contribuciones fiscales, la de las Empresas nanionales, Monopolios fiscales y servicios públicos generales, sino también la de las Contribuciones municipales. Conjuntamente se dió cuenta del informe de la minoría de dicha Comisión, suscrito por los señores don Nicomedes Ossa y don Domingo Fernández Concha, en que se proponía la aprobación del Proyecto en la forma usual de declararse subsistentes por dieciocho meses las Contribuciones legalmente establecidas.

En la discusión de ambos informes, que tuvo lugar en dicha sesión y en la de 4 de Julio siguiente, aprobándose, como ya lo hemos dicho, el de la minoría, el señor don Enrique Cood ex-

(1) La última Ley que autoriza el cobro de las Contribuciones y el pago de los servicios fiscales que *se expresan* en ella (inc. 1.º de su art. 1.º) es, á la fecha en que esto escribimos, la de 13 de Agosto de 1890; su artículo 2.º *enumera* las Contribuciones municipales; y el 3.º, los emolumentos y Contribuciones establecidos á favor de Instituciones de Beneficencia ó Instrucción y de funcionarios públicos, cuyos cobros se autorizan. *(Nota de los Editores.)*

presó, por lo que hace á las Contribuciones municipales, que su opinión particular en el seno de la Comisión fué que no debían enumerarse ni tocarse para nada; que en la discusión de la Ley Constitucional sobre subsistencia de las Contribuciones sólo debía tratarse de la apreciación de los fondos generales para los gastos públicos; que las Contribuciones municipales estaban ya impuestas por Ley; que los presupuestos municipales se forman y aprueban todos los años en la forma determinada por la Ley Orgánica, y que la Cámara no tenía para qué examinar si esas Contribuciones, que la Constitución llama *Arbitrios* en su artículo 128 (119), necesitan aumento ó diminución.

Muchos años antes que el señor Cood hiciera las precedentes observaciones, el señor Presidente del Senado, don Mariano Egaña, y los señores Senadores don Juan de Dios Vial del Río y don Diego José Benavente las adujeron en sesión del Senado de 21 de Agosto de 1844, á propósito de la discusión de un Proyecto de Ley que tenía por objeto establecer la Contribución de Matadero á favor de la Municipalidad de Santiago, sosteniendo todos tres que cuando la Constitución habla de *Contribuciones* en los incisos 1.º y 3.º del artículo 37 (actual 28) y otros, se refiere sólo á las *nacionales*, no á las municipales. Aunque el señor Senador don Andrés Bello sostuvo lo contrario, y, en consecuencia, que las Contribuciones *municipales* no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados, ni pueden decretarse por más de dieciocho meses, el Senado aprobó el Proyecto por seis votos contra cinco, fijando en *diez años* la duración del Impuesto (1).

Considerada la Ley que autoriza el cobro de las Contribuciones con relación á la poderosa influencia que ella proporciona al Congreso en la dirección de los negocios del Estado, nos parecen fundadas las observaciones de los señores Egaña, Vial del Río, Benavente y Cood, ya que es imposible desconocer que las Cámaras no tienen intervención alguna en los asuntos municipales, desde que no aprueban los presupuestos de los Cabil-

(1) Vid. *El Progreso*, suplemento al número 568. *(Nota del Autor.)*

dos, ni examinan sus cuentas de inversión, ni fijan el monto de sus fuerzas de policía. Luego, no deberían tampoco ocuparse en las Contribuciones locales, sino cuando se tratara de establecerlas conforme al inciso 8.º del artículo 128 (119) (1).

Á pesar de esto, y, si no por consideraciones de Constitucionalidad, de evidente conveniencia á lo menos, las dos últimas Leyes ya citadas sobre autorización para el cobro de las Contribuciones, han resuelto la cuestión en el sentido de que debe hacerse mención, y mención detallada, de las Contribuciones *municipales* en la Ley Constitucional que se dicta cada dieciocho meses (2). Y es de advertir que, en la discusión de la primera de las dos Leyes citadas, la Cámara de Diputados excluyó, á indicación nuestra, la Contribución fiscal de la Media annata de la enumeración propuesta en el Proyecto del señor Sotomayor; y que, en la discusión de la segunda, excluyó también más de un Impuesto municipal hasta entonces cobrado (Julio de 1878), confirmando así la verdad de las observaciones con que más arriba hemos apoyado esta útil innovación introducida en nuestras prácticas parlamentarias.

Ni se arguya contra ella, como se ha pretendido hacerlo, que las Contribuciones sólo pueden *suprimirse* en virtud de una *Ley* y no en fuerza únicamente de la voluntad de la Cámara de Diputados; porque una cosa es *suprimir* una Contribución *durante el término Constitucional* de su existencia, para lo cual es indudable que se requiere una Ley, ó sea la voluntad de las dos

(1) En Inglaterra, la Asamblea de los Jueces de Paz, que son á la vez Administradores y Magistrados, vota los Impuestos locales del Condado, sin intervención del Parlamento.—BATBIE, *Droit Public et Administratif*, volume IV, pag. 218. *(Nota de la primera Edición.)*

Vid. sobre esto la parte relativa á las atribuciones de las Municipalidades, en los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado. (Nota de los Editores.)*

(2) Así lo ha dispuesto también la Ley de 16 de Septiembre de 1884.

Las autorizaciones ilimitadas concedidas por Leyes, como la de 17 de Octubre de 1877, relativa al empedrado de las calles de Talca, caducan á los dieciocho meses si no se renuevan, porque imponen, indirecta pero muy eficazmente, una verdadera Contribución al vecino que paga el empedrado. *(Nota del Autor.)*

Cámaras y la del Presidente de la República; y otra muy distinta es negarse á autorizar la subsistencia de una Contribución por un *nuevo período Constitucional* de dieciocho meses, para lo cual basta la negativa de la Cámara de Diputados, en la cual deben necesariamente tener principio las Leyes de esa especie.

Y nada tiene esto de anómalo, porque tal es la naturaleza de la prerrogativa de la Cámara de origen. Así, por ejemplo, ¿sería posible dictar una Ley de amnistía si el Senado se negara á aprobarla, aun cuando tal fuera el deseo de todos los miembros de la Cámara de Diputados y el del Presidente de la República? La parte final del artículo 40 (31), en cuanto determina que las Leyes sobre amnistía deben tener principio en el Senado, resuelve negativamente esta pregunta; y por idéntica razón debe resolverse en el mismo sentido el caso de las Contribuciones, tratándose de la Cámara de Diputados. Si esta no quiere dictar la Ley, no habría medio de obtenerla. Y como las Contribuciones no pueden decretarse por más de dieciocho meses, no permitiendo la Constitución establecerlas permanentemente ni por un tiempo mayor, es claro que cuando la Cámara de Diputados no autoriza el cobro de una Contribución para el período Constitucional de dieciocho meses inmediatamente posterior, no deroga una *Ley*, porque la que autorizaba el cobro de dicha Contribución para el período que está por terminar, caduca por completo y *deja de ser Ley* una vez que este período expira. Nó: lo que, en tal caso, hace la Cámara de Diputados es *negarse* simplemente á aprobar, en esa parte, un Proyecto de Ley que debe surtir efectos en lo futuro; y esa negativa se manifiesta excluyendo de la enumeración el Impuesto que, á juicio de dicha Cámara, es innecesario ó inconveniente, y cuya *nueva* creación para un *nuevo* período no quisiere ésta autorizar.

Cuando se discurre de una manera distinta de la que acabamos de indicar, se echa en olvido la naturaleza especial de las Leyes sobre Contribuciones, desentendiéndose de que éstas caducarían por sí solas, y sin necesidad de Ley alguna, si, expirado el período de dieciocho meses asignado á su duración, no se *dictara* otra Ley que las creara ó autorizara su cobro por un

nuevo período. Precisamente en esto estriba la influcncia que el Congreso debe ejercer en la dirección de la cosa pública, y es esto lo que constituye la enorme importancia de la prerrogativa que nuestra Constitución ha confiado á la Cámara de Diputados, reservándole la iniciativa en la formación de las Leyes sobre Contribuciones, de cualquiera naturaleza que fueren.

*
* *

Cuando en 12 de Enero de 1864 se puso en discusión en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley sobre subsistencia de las Contribuciones legalmente establecidas por el término de dieciocho meses, el señor don Francisco Puelma hizo indicación para que se exceptuaran de la declaración de subsistencia las Contribuciones procedentes de las bulas de cruzada y de carne, mientras no fueran sometidas á la aprobación del Congreso. Esta indicación suscitó un largo debate en que el referido señor Puelma y el señor don Santiago Prado sostuvieron que esas bulas importaban, por una parte, *disposiciones generales* que, con arreglo al inciso 14 del artículo 82 (73), no podían tener vigor en Chile sin la aprobación del Congreso, y, por la otra, verdaderas Contribuciones que requerían la misma aprobación, conforme al artículo 148 (159) de la Constitución.

Los Ministros señores don Manuel Antonio Tocornal y don Domingo Santa María sostuvieron la tesis contraria, quedando la indicación para segunda discusión.

El señor don Manuel Antonio Matta la promovió de nuevo en sesión de 4 de Junio de 1864, y después de un corto debate en que él sostuvo que las bulas de cruzada y de carne importaban verdaderas Contribuciones, y el señor don Joaquín Larraín Gandarillas lo contrario, la Cámara de Diputados rechazó, por veintiocho votos contra veinte, la referida indicación.

Nosotros pensamos, como los señores Tocornal, Santa María y Larraín Gandarillas, que las bulas de cruzada y de carne no son sino una erogación voluntaria de parte de los fieles católicos, que sólo les obliga en el fuero de la conciencia, y cuyo

pago no puede jamás hacerse compulsivo por las Autoridades políticas del país. Siendo esto así, es claro que no importan una verdadera Contribución, porque ésta no existe desde que no puede compelerse al contribuyente á satisfacerla, ó desde que éste no incurre en sanción alguna material y externa si viola la disposición que crea el Impuesto.

Lo *voluntario* de una Contribución no la exceptúa de la regla que acabamos de indicar, pues ello se refiere sólo al *origen* de la Contribución misma. Así, si se dictara una Ley que autorizase al Gobierno para aceptar donativos, y yo, *porque quiero*, me obligo á darle mensualmente cien pesos, tal Contribución sería *voluntaria* en su origen: pero, una vez que me la impuse y existiendo Ley que la autorizara, podría *compelérseme judicialmente á pagarla*, cosa que jamás puede hacerse para obtener el pago de las erogaciones prescritas por las bulas de cruzada y de carne.

Luego, éstas no son Contribuciones para la Constitución ni para la Ley.

Tampoco creemos que esas bulas importen *disposiciones generales* en el sentido en que emplea estas expresiones el inciso 14 del artículo 82 (73), porque, para los efectos de ese inciso, se ha resuelto constantemente que sólo son *disposiciones generales* las materias *de Ley*, y no es materia *de Ley* aquello que atañe únicamente á la conciencia religiosa del individuo, ni aquello que carece de sanción externa y de fuerza compulsiva.

En consecuencia, pensamos que no se ha violado la Constitución por los diversos Presidentes que han concedido el pase á las bulas mencionadas, procediendo sólo con acuerdo del Consejo de Estado.

Inciso 2.°

Sólo en virtud de una Ley se puede, conforme al inciso 2.° del artículo 37 (28), *fijar anualmente los gastos de la Administración Pública.*

Esta interesante disposición está íntimamente relacionada con la de los artículos 82 (73), parte 12; 89 (80); 105 (96), inciso 4.°, y 155 (146), en todos los cuales la Constitución ha bus-

cado garantías eficaces para que los fondos públicos sean invertidos con pureza y legalidad.

El fundamento filosófico de estas disposiciones es análogo al de las referentes á Contribuciones, y su fuerza tan evidente, que no hay para qué detenerse á manifestarla. Poner en manos del Ejecutivo la facultad de invertir los caudales públicos discrecional ó arbitrariamente, sería minar por su base los cimientos del Sistema Constitucional Representativo.

Esto dicho, examinemos las variadas cuestiones que en la práctica se han suscitado á propósito del inciso 2.º del artículo 37 (28).

***

Primera cuestión.—¿Cómo debe formarse el Presupuesto? La Constitución quiere en su artículo 155 (146) que sea *aprobado por las Cámaras*, por manera que, aun cuando regía la antigua parte 6.ª del artículo 36 (27), éstas no habrían podido delegar jamás, ni nunca lo hicieron, en el Presidente de la República la facultad de *aprobar* el Presupuesto de los gastos públicos.

El Presupuesto debe formarse, dividiéndolo en tantas secciones cuantos son los Departamentos en que están divididos los Ministerios de Estado. Así lo dispone el artículo 89 (80), al ordenar que cada Ministro presente anualmente al Congreso el Presupuesto de los gastos que deben hacerse en sus *respectivos Departamentos* en el año siguiente.

Más aún. El artículo 155 (146), quiere que para que un pago sea admitido en cuenta á las Tesorerías del Estado, lo sea á virtud de un decreto en que se exprese la Ley (inciso 12, artículo 82 (73), ó la *parte* del Presupuesto aprobado por las Cámaras, en que se autoriza el gasto. Luego, cada sección del Presupuesto debe subdividirse en *partidas*, que detallen los gastos de una manera clara y metódica, estableciendo las distinciones que proceden de la diferente aplicación que ellos deben tener (1).

(1) Vid. artículo 4.º de la Ley de 16 Septiembre de 1884. *(Nota del Autor.)*

Sería, por consiguiente, inconstitucional aprobar un Presupuesto que consultara la suma de quince millones de pesos para todos los gastos públicos. Lo sería también aprobar uno que asignara dos millones para el Departamento del Interior, medio millón para el de Relaciones Exteriores, medio millón para el de Justicia, igual suma para el del Culto, y así cantidades en globo para cada sección. Para proceder conforme á la Constitución, es indispensable formar el Presupuesto como se forma desde hace largos años, dividiéndolo en tantas secciones cuantos son los Departamentos Ministeriales, y subdiviendo cada sección en tantas partidas cuantas sean las diversas materias en que los fondos deben ó pueden invertirse; lo cual se consulta de una manera más fácil y lógica, subdividiendo las partidas en tantos ítems cuantos son los diferentes capítulos de gastos que correspondan á una misma categoría, á una misma oficina, á una misma necesidad pública, etc., etc.

Pero no debe confundirse la *formación* del Presupuesto con su *discusión*. La Constitución determina, es verdad, las reglas á que deben sujetarse las Cámaras para *formar* las Leyes, pero no determina la manera como éstas deben ser *discutidas*. Materia es ésta que se rige por los Reglamentos, en cuanto fueren aplicables al caso, ó por acuerdos de las Cámaras mismas. La división de las discusiones en general y particular, los trámites de primera, segunda y aún de tercera discusión particular, son asuntos en que la Constitución nada tiene que ver y que las Cámaras arreglan según su soberana voluntad, subordinándose, como es natural, á los preceptos que ellas mismas han aceptado en sus Reglamentos interiores, ó á sus propios acuerdos, en cuanto no estuvieren previstos en aquéllos.

Prácticamente las Cámaras discuten separadamente el Presupuesto de cada Ministerio, considerando separadamente también cada una de sus partidas (1). El Presupuesto de *cada* Ministerio se ha discutido á veces en general; otras veces ha habido

(1) Por medio de una sola Comisión mixta, según el artículo 6 º de Ley de 16 de Septiembre de 1884. *(Nota del Autor.)*

una sola discusión general para *todo* el Presupuesto. Cada partida se somete á discusión particular, sometiéndose á primera, segunda y aun á tercera discusión.

La práctica, en lo referente á la discusión general, ha sido diversa. Para nosotros, ella no implica cuestión alguna Constitucional, sino simplemente de prudencia y de buena táctica parlamentaria. Nada impediría que una Cámara sometiera, por ejemplo, á discusión cada ítem del Presupuesto separadamente, si lo creyere necesario, así como nada ha impedido aprobar el Presupuesto, en una sola discusión, en ciertas ocasiones.

Así, en sesión de la Cámara de Diputados de 19 de Noviembre de 1858, el Ministro del Interior señor don Jerónimo Urmeneta propuso que "se aprobaran los Presupuestos para 1859, presentados por el Presidente de la República, en los mismos términos que los había aprobado el Senado". Esta indicación fué apoyada por los señores don Antonio Varas, don Evaristo del Campo, don Santiago Prado y don Francisco Puelma, y combatida por los señores don Alejandro Reyes, don Manuel Antonio Matta, don Alvaro Covarrubias y don Domingo Santa María. La indicación del señor Urmeneta se votó en sesión de 22 del mismo mes y año, después de un largo debate, resultando aprobada por cuarenta y tres votos contra uno, y absteniéndose la minoría de votar por las razones que expresa la protesta á que se dió lectura en la misma sesión (1).

En sesión de 25 de Septiembre de 1865, la Cámara de Diputados, aceptando la indicación que habíamos tenido el honor de hacerle el día anterior, aprobó sin discusión particular los Presupuestos para 1866, en la misma forma que le habían sido remitidos por el Senado.

En este segundo caso, nuestra indicación fué aceptada por *toda* la Cámara, de manera que en él fué correcto el procedimiento observado, porque, según el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, puede omitirse el trámite de discusión *particular* si así se acuerda por *unanimidad.*

(1) Vid. *Sesiones de la Cámara de Diputados,* 1858, pág. 445. (*Nota del Autor.*)

No pensamos lo mismo respecto del primer caso antes citado, pues, lejos de aceptarse en él por *unanimidad* la idea de omitir la discusión particular de cada partida del Presupuesto, fué vivamente combatida y por una minoría respetable. En este sentido, consideramos fundada la protesta á que dió lectura el señor don Domingo Santa-María en la citada sesión de 22 de Noviembre de 1858 (1).

***

Segunda cuestión.—¿Es vetable el Presupuesto?

Aun cuando la fijación anual de los gastos de la Administración Pública es materia de Ley, según el inciso que examinamos, debe reconocerse que *la Ley* de Presupuestos, si fuere una sola, tendría un carácter tan especial como la que autoriza por dieciocho meses el cobro de las Contribuciones, y la que fija anualmente el monto de las fuerzas de mar y tierra que hayan de mantenerse en pié en tiempo de paz ó de guerra.

En efecto, Leyes que se dictan para producir sus efectos en un período inmediato de un año ó de dieciocho meses, no son susceptibles de ser vetadas por el Presidente de la República, conforme al artículo 45 (36). Los efectos que el veto Presidencial produciría, conforme á ese artículo y á los artículos 47 y 48 (38 y 39), serían nada menos que dejar al Ejecutivo sin medio alguno de hacer los gastos públicos y obligado á licenciar toda la fuerza armada tan luego como principiara el año en que el Presupuesto *vetado* debería haber comenzado á regir.

En realidad, y así lo quiere la naturaleza misma de las cosas, la aprobación de los Presupuestos, en la hipotesis sobre que discurrimos, sería atribución exclusiva del Congreso, como lo hemos dicho oportunamente tratando de la Ley que autoriza el

(1) Merece recordarse el caso ocurrido en 1879. Con motivo de haberse aprobado en el Senado, con fecha 15 de Diciembre de dicho año, por veinte votos contra uno, una proposición análoga á la citada en el texto, la Cámara de Diputados, el 20 del mismo mes, corrigió el voto del Senado, y con entera razón. *(Nota del Autor.)*

cobro de las Contribuciones. No sería así, si se considerase el Presupuesto como un conjunto de tantas *Leyes* cuanto son los ítems que lo componen, cuestión en cuyo estudio pasamos á ocuparnos.

***

Tercera cuestión.—El Presupuesto anual de los gastos de la Administración Pública ¿es una *sola* Ley, ó un conjunto de tantas Leyes cuantos son los ítems que comprende?

Esta cuestión se ha debatido infinitas veces, se ha resuelto en diferentes sentidos, y hoy mismo no está decidida todavía por el medio único como podría serlo, cual sería una Ley interpretativa dictada conforme al artículo 164 (155) de la Constitución.

Recordemos algunos de los casos ocurridos.

En sesión de 19 de Octubre de 1849 y siguientes, el Senado aprobó el Presupuesto del Interior y de Relaciones Exteriores, sin incluir en él partida alguna referente á la Legación en Roma. Remitido dicho Presupuesto á la Cámara de Diputados, ésta, á indicación del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores señor don José Joaquín Pérez, hecha en sesión de 29 del mismo mes y modificada por el señor don José Victorino Lastarria, agregó una partida que consultaba los gastos de la expresada Legación, pero sólo por *cuatro meses.* Devuelto el Presupuesto al Senado, este Cuerpo, á indicación de su Presidente, el señor don Diego José Benavente, apoyada por el señor Pérez, modificó la nueva partida que había introducido la Cámara de Diputados, asignando fondos para dicha Legación hasta *doce meses,* ó sea para todo el año 50, y esto lo hizo el Senado por unanimidad, á pesar de haber sido Cámara de origen respecto del Presupuesto.

Es claro, estonces, que si se creyó con facultad para modificar la partida agregada por la Cámara de Diputados, fué porque consideró á ésta como Cámara de origen respecto de esa nueva partida, y á esa nueva partida como una Ley especial, susceptible de ser modificada por la Cámara revisora.

Devuelto el Presupuesto á la Cámara de Diputados con esa modificación introducida por el Senado, se suscitó en aquélla, en sesiones de 27 de Diciembre de 1849 y de 2 de Enero de 1850, un largo debate á fin de averiguar si "la Cámara necesitaba las dos terceras partes de los votos de sus miembros presentes para insistir en su anterior acuerdo". Los señores don Federico Errázuriz, don José Victorino Lastarria y don Salvador Sanfuentes, fundados en que el Presupuesto es un conjunto de Leyes, y en que la Cámara de Diputados era Cámara de origen respecto de la nueva partida agregada por ella, sostenían que *para insistir ésta en su anterior acuerdo* (debieron decir: para aceptar ó rechazar la modificación introducida por el Senado en esa nueva Ley), necesitaba sólo mayoría absoluta, conforme al artículo 51 (42).

Los señores don Manuel Montt, don Manuel Antonio Tocornal (Ministro de Justicia) y don Antonio García Reyes (Ministro de Hacienda), fundados en que el Presupuesto es una sola Ley, y considerando entonces como mera adición hecha por la Cámara revisora la partida agregada por la Cámara de Diputados, sostenían que ésta necesitaba mayoría de dos tercios para insistir en ella, aplicando á este caso la misma regla que se habría aplicado si aquella adición hubiera sido rechazada por el Senado, cuando en realidad este Cuerpo había *submodificado* una *modificación* introducida en el Proyecto de Ley por la otra Cámara, de lo cual no ha sido este el único ejemplo ocurrido, como lo notaremos al ocuparnos en el artículo 51 (42) ya citado.

La Cámara de Diputados, después de la discusión á que acabamos de aludir, resolvió, en la segunda de las sesiones citadas (2 de Enero de 1850), que necesitaba de los dos tercios para insistir en su anterior acuerdo, ó, lo que era equivalente, que bastaba simple mayoría absoluta para aceptar la modificación del Senado, que fué, en efecto, aprobada en la misma sesión por sólo ventidós votos contra dieciocho.

La Cámara de Diputados no aceptó, por consiguiente, en el caso citado, la opinión de que el Presupuesto se considere como

un conjunto de Leyes. Ello se deduce de la discusión habida con motivo de la proposición votada, que á nuestro juicio, no se fijó correctamente ni fué la que debió votarse.

En sesión del Senado de 27 de Julio de 1859, el señor don Manuel José Cerda presentó un Proyecto de Ley que tenía por objeto declarar que cada ítem del Presupuesto debe considerarse como una Ley especial, á fin de evitar que, rechazado un ítem, quedara sin efecto toda la Ley, como *debía suceder, á su juicio*, si todos los ítems formaban parte integrante de una Ley única. Y decimos *á su juicio*, porque, como lo manifestaremos al estudiar los artículos 50 y 51 (41 y 42), no es esa nuestra opinión.

El señor don José Joaquín Pérez manifestó que el Proyecto era "contrario á la Constitución, que considera á todo el Presupuesto como *una sola Ley*". Habiéndose dejado el Proyecto para segunda discusión, ésta tuvo lugar en sesión de 24 de Agosto del mismo año. En ella, el señor don Manuel José Balmaceda modificó el Proyecto en el sentido de que el Presupuesto quedara aprobado por el Congreso á lo menos un mes antes de principiar el año en que debiera comenzar á regir; pues con esto se salvaba el peligro que inducía al señor Cerda á presensu Proyecto, y se evitaban los inconvenientes que presentaba la idea de considerarse como una Ley cada ítem del Presupuesto, porque, siendo así, cada ítem debería sujetarse á tres discusiones, una general y dos particulares, lo que embarazaría y aun podría hacer interminable la discusión de los Presupuestos. La discusión quedó pendiente hasta la sesión de 8 de Agosto del año siguiente, en la cual, después de un debate en que apoyaron el Proyecto el señor Cerda y el señor Ministro del Interior, don Antonio Varas, y lo combatió el señor Pérez, el Senado lo aprobó con sólo *un voto* en contra (el del señor Pérez), en la forma propuesta por el señor Balmaceda, agregándole un inciso que disponía que "el desacuerdo de las Cámaras sobre una ó más partidas del Presupuesto, no obstaba, sin embargo, para que las partidas aprobadas por ambas surtieran sus efectos", lo que equivalía á resolver implícitamente la cuestión, según el modo

de pensar del señor Cerda. En sesión de 26 de Agosto de la Cámara de Diputados, se dió cuenta de dicho Proyecto, que ha quedado hasta ahora paralizado.

En su sesión de 10 de Noviembre de 1862, el Senado fué aún más explícito. Se trataba de una indicación del señor Senador don Eugenio Domingo Torres y del señor Ministro de Hacienda don José Victorino Lastarria, para incluir en la partida 28 del Presupuesto del ramo el ítem que asignaba á don Fernando Urízar Garfias el monto de la jubilación que le había otorgado el Presidente de la República, conforme á la parte 11 del artículo 82 (73). Esta indicación del señor Lastarria había sido rechazada por la Cámara de Diputados en sesión de 4 de Noviembre del mismo año, por treinta y dos votos contra seis. El señor Cerda, Presidente del Senado, sostuvo que no podía discutirse la indicación, por considerarla contraria á lo dispuesto en el artículo 42 (actual 33) de la Constitución, desde que, siendo cada ítem una Ley, la Cámara de Diputados, que había ya desechado la que se proponía ante el Senado, no podría, si éste la aprobaba, considerarla otra vez en las sesiones de aquel año. El señor Torres no consideraba cada ítem del Presupuesto como un Proyecto de Ley, é hizo indicación expresa para que se admitiera á discusión el ítem propuesto por el señor Ministro de Hacienda. El señor don Máximo Mujica, apoyando al señor Cerda, "sostuvo que el Presupuesto contiene tantas Leyes cuantos son los gastos públicos que abraza, porque todo gasto se hace por una Ley expresa, debatida y sancionada como cualquiera otra Ley fuera del Presupuesto". Votada la indicación del señor Torres, se rechazó por nueve votos contra dos, declarando así el Senado implícitamente que el ítem que se negaba á discutir importaba un Proyecto *de Ley especial* desechado ya por la Cámara de Diputados.

Los señores don Alvaro Covarrubias y don Alejandro Reyes sostuvieron también, en sesión del Senado del 29 de Noviembre de 1875, que cada partida del Presupuesto es una Ley *separada.*

La Cámara de Diputados, por su parte, al aprobar, como lo

hizo, por veinte votos contra ocho, en sesión de 19 de Junio de 1877, el inciso 5.º del artículo 5.º del Proyecto de Ley referente á la manera de formar y aprobar la Ley de Contribuciones, el Presupuesto y la Cuenta de Inversión, inciso que dice que "*cada ítem del Presupuesto es una Ley*", ha manifestado su opinión en este último sentido de una manera bien significativa.

En sesión del Senado de 13 de Enero del año actual (1879), el señor don Antonio Varas dijo, considerando una de las modificaciones introducidas en el Presupuesto de Justicia por la Cámara de Diputados, que, para él, todo el Presupuesto es *una sola Ley*, y que, no habiendo acuerdo de las dos Cámaras, toda la Ley queda fuera de combate.

La diversidad de opiniones es, como se ve, constante y completa.

Y la cuestión está muy lejos de ser insignificante; porque si se considera el Presupuesto como una sola Ley, la desaprobación de un ítem por la Cámara revisora deberá ser reputada como mera corrección ó modificación, que la Cámara de origen puede rechazar por simple mayoría, con arreglo al artículo 51 (42), necesitando dos tercios la Cámara revisora para insistir en ella, y no pudiendo desvirtuarse esta insistencia sino por el voto de los dos tercios también de la Cámara de origen.

Si, por el contrario, el Presupuesto se considera como un conjunto de tantas Leyes cuantos son los ítems que lo forman, desaprobado uno de éstos por la Cámara revisora, la de origen necesitaría desde luego dos tercios para insistir en su anterior aprobación, con arreglo al artículo 50 (41).

Luego, pues, de la manera como se entienda la cuestión, depende la solución del caso, ya conforme al artículo 50 (41) ó al 51 (42) de la Constitución (1).

Por otra parte, si el Presupuesto se considera como una sola

(1) Vid. el inciso 3.º del artículo 9.º de la Ley de 16 de Septiembre de 1884, que resuelve *la cuestión de fondo* en el mismo sentido que nosotros indicamos en la página siguiente, no obstante que el artículo 3.º de la misma Ley, dispone, *en la forma*, lo contrario. *(Nota del Autor.)*

Ley, es evidente que el Presidente de la República, como hemos tenido ya ocasión de indicarlo, carecería de la facultad de devolverlo desechándolo en el todo, ó modificándolo ó corrigiéndolo, so pena de correr el riesgo, sobre todo en el primer caso, de carecer de Presupuesto alguno para el año siguiente, lo que no sería Constitucional.

En cuanto á nosotros, pensamos que la cuestión no es tan difícil como pudiera creerse en vista de los precedentes que hemos recordado, eligiendo los más notables de entre los muchos ocurridos.

Pensamos como el señor don Ramón Luis Irarrázaval, en sesión de la Cámara de Diputados de 15 de Octubre de 1845; como el señor don Salvador Sanfuentes, en sesión de la misma Cámara de 2 de Enero de 1850; como el señor don Máximo Mujica, en sesión del Senado de 10 de Noviembre de 1862; como la Cámara de Diputados misma, en sesión de 19 de Junio de 1877: esto es, que hay en el Presupuesto tantas Leyes cuantos son los gastos que en él se autorizan, de la misma manera que un Código comprende tantas Leyes cuantos son los artículos ó disposiciones de que consta.

Si cada ítem del Presupuesto no fuera una Ley, ¿cómo se comprendería que lo fueran las que todos los años se dictan concediendo suplementos á un ítem determinado? ¿Sería Ley la autorización para aumentar la suma calculada de un gasto y no lo sería la que facultó la inversión de la suma ampliada? No se haga, pues, cuestión de la circunstancia insignificante de estar escritos todos los ítems en un mismo libro ó cuaderno, porque esto no altera la naturaleza y el carácter de las disposiciones diversas que se escriben unas en pos de otras, como lo notaremos otra vez al ocuparnos en el artículo 51 (42).

Tampoco admitimos que sea inconveniente para resolver que cada ítem es una Ley, la necesidad de someterlos separadamente á tres discusiones, una general y dos particulares: 1.º, porque tal necesidad no la prescribe la Constitución; y 2.º, porque las Cámaras, por medio de acuerdos particulares, salvan ese inconveniente, adoptando reglas especiales para la discusión de un

Proyecto que contiene una larga serie de Leyes, como lo han hecho en la discusión del Código Civil y de los demás dictados con posterioridad, y como lo ha hecho la Cámara de Diputados en 1872 con la Ley de Imprenta, y en 1877 con la de Navegación.

***

Cuarta cuestión.—¿Pueden suprimirse, disminuirse ó aumentarse en la discusión del Presupuesto las partidas ó ítems referentes á empleos públicos creados por Leyes anteriores y de efectos permanentes, y las relativas á los sueldos asignados por esas Leyes á dichos empleos?

Ninguna cuestión se ha suscitado con más frecuencia que ésta. No ha transcurrido casi un sólo año sin que haya sido materia de debate en nuestras Cámaras. Sirvan de ejemplos los casos que pasamos á recordar.

En sesión de la Cámara de Diputados de 22 de Agosto de 1845 (1), habiendo hecho indicación el señor don Rafael Larraín Moxó, al discutirse el Presupuesto de Instrucción Pública, para que se rechazara la partida referente á los sueldos de la Universidad, el señor don Antonio Varas, Ministro de Justicia, y el señor don Ramón L. Irarrázaval, Presidente de la Cámara, la impugnaron alegando, entre otras razones, que esos sueldos estaban fijados por una Ley especial, y que mientras ésta no se derogase por otra, la Cámara debía aprobar todas las partidas conformes con las Leyes, no pudiendo éstas suprimirse ni rebajarse en la discusión del Presupuesto (2). Igual opinión sostuvieron el mismo señor Irarrázaval y el señor doctor don José Gabriel Palma en sesión de 29 del mismo mes y año (3), á propósito de haberse indicado que se suprimiera la factoría del estanco, alegando que en la discusión del Presu-

(1) Vid. *El Progreso,* núm. 876.

(2) Idéntica opinión habían sostenido los señores don Juan Manuel Cobo y don José Ignacio Eyzaguirre en sesión de la Cámara de Diputados de 8 de Noviembre de 1843. Vid. *El Progreso,* núm. 305.

(3) Vid. *El Progreso,* núm. 879. *(Notas del Autor.)*

puesto no puede tratarse de la supresión de oficinas ó establecimientos creados por Ley, sin que antes se haya ésta derogado. La misma opinión reprodujo el señor doctor Palma en sesión de 24 de Septiembre siguiente (1), tratándose de la supresión del sueldo de doscientos pesos del oficial de pluma del Consulado de Santiago. Dijo que parecía ya principio reconocido que el sueldo establecido por una Ley, no puede suprimirse sin haber derogado aquélla.

En sesión del Senado de 26 de Octubre de 1845 (2), á propósito de ciertas reducciones pedidas en la partida de gastos relativa á la Academia Militar, el señor don Mariano Egaña dijo: que siempre que en el Presupuesto se propone una partida *de efectos permanentes*, ya para aumentar la dotación de un establecimiento ó ya para hacer un gasto que ha de continuar *todos* los años, se ha exigido un Proyecto de Ley; que cuando la suma debe invertirse en solo *un año*, basta con que se ponga en el Presupuesto.

Votadas las reducciones, fueron desechadas, aprobándose la partida original, por siete votos contra cinco.

En sesión de la Cámara de Diputados de 15 de Octubre de 1845 (3), puesto en discusión el ítem 2.º de la partida 3.ª del Presupuesto de Guerra, referente al sueldo del Capitán General don Ramón Freire, que, estando en retiro, fué llamado durante la Vice-Presidencia del señor Irarrázaval, á la Comisión Calificadora de Retiros en que servía en esa fecha, se suscitó un largo debate entre el referido señor Irarrázaval, Presidente entonces de la Cámara de Diputados, y el señor don Antonio García Reyes, á consecuencia de haberse modificado dicho ítem en el Senado, aceptando la indicación de la Comisión de Presupuestos, que propuso no se asignara á dicho General sino el sueldo de retiro. El señor Irarrázaval sostuvo que el Congreso debía aprobar el ítem original, porque de otro modo dejaría sin efecto una medida Administrativa dictada con perfecto derecho.

(1) Vid. *El Progreso*, núm. 897.
(2) Vid. *El Progreso*, núm. 902.
(3) Vid *El Progreso*, núm. 919.

El señor García Reyes combatió semejante teoría, porque según ella los decretos gubernativos impondrían Leyes al Congreso, y el Presidente de la República haría por sí solo lo que no debe hacerse sino en consorcio con la Legislatura.

Votada la modificación del Senado, fué rechazada por veinticuatro votos contra seis, y en sesión del 17 mismo, dicha Cámara, reconsiderando su acuerdo, resolvió no insistir en él, quedando aprobado el ítem en los términos que lo glosaba el Presupuesto original.

El señor don Manuel A. Tocornal Grez hizo indicación, en sesión de la Cámara de Diputados de 23 de Octubre de 1848, para que se aumentara de ochocientos á mil pesos el sueldo de cuatro mil que el Presupuesto asignaba al Intendente de Atacama. En la sesión siguiente, de 30 del mismo mes, el señor don Antonio García Reyes se opuso á dicha indicación, porque, á su juicio, "en los Presupuestos no conviene que la Cámara éntre á hacer reformas en los ramos del servicio público, y el Presupuesto se debe limitar á consignar el resultado que den las otras Leyes especiales anteriores á él". El señor Tocornal, defendiendo su indicación, la consideró "del número de aquellas á que se ha dado el nombre de *eventuales*, las cuales pueden ser aumentadas ó disminuídas por la Cámara. Manifestó que si se tratara del sueldo de un Ministro de la Corte Suprema ó de otro empleado de esta categoría, sería él de la misma opinión del señor García, porque en tales casos *debe consultarse sólo* si dichos sueldos son ó nó conformes *con las Leyes anteriores;* pero que su indicación debía considerarse como una asignación *independiente del sueldo*". Se siguió una discusión sobre si debía considerarse el gasto como eventual ó permanente, y, votada finalmente la indicación, fué aprobada por diecinueve votos contra doce.

En sesión de la Cámara de Diputados del 26 de Agosto de 1850, el mismo señor Tocornal, al discutirse la partida 22 del Presupuesto del Interior apoyó la solicitud de los empleados de la Intendencia de Valparaíso para que se les aumentara el sueldo, "haciéndolo de un modo eventual hasta el año veni-

dero, en que el Presidente de la República presentaría un Proyecto de Ley que le diera carácter de estabilidad". El señor don Fernando Urízar Garfias combatió la idea propuesta, pues, aunque creía en la justicia de la medida, pensaba, como lo había indicado el Ministro del Interior, señor don Antonio Varas, que el aumento no debía hacerse en el Presupuesto, y que si una Ley había *fijado* el sueldo, otra debía *aumentarlo*. La indicación fué, sin embargo, aprobada.

En sesión de la misma Cámara de 26 de Agosto de 1851, al tratarse de la partida 26 del Presupuesto del Ministerio del Interior, el señor Tocornal, contestando al Ministro del ramo, señor Varas, quien creía poco arreglado á la Ley aumentar el sueldo á los empleados al tiempo de discutirse el Presupuesto, manifestó que "no creía fuera *inconveniente* el intercalar nuevas partidas, porque una nueva *no importaría la derogación de la Ley acerca de* los sueldos de que deben gozar los empleados", y conforme con esta opinión, hizo indicación para que se asignaran dos mil pesos como sueldo al Gobernador de Caldera, indicación que fué abandonada por su autor, una vez que se le hubo manifestado que el Departamento de Caldera no había sido creado todavía. La partida fué aprobada sin aumento alguno.

En sesión de 9 de Agosto de 1852, el señor don Enrique Tocornal reiteró la indicación para dotar con un Gobernador al puerto de Caldera; pero ella no se tomó en cuenta, á consecuencia de haber observado el señor Varas que era necesaria una *Ley especial* para crear esa Gobernación y que pronto se presentaría al Congreso el Proyecto del caso.

En sesión de la Cámara de Diputados de 18 de Agosto del mismo año, con motivo de una indicación del Ministro de Justicia señor don Silvestre Ochagavía, sobre el sueldo del Obispo de la Concepción, el señor don Santiago Gandarillas observó que "si el Gobierno no puede deponer á un Obispo, no había otro recurso que suspenderle el sueldo, y que si la Cámara no estaba facultada para suprimir partidas, era inútil que se le presentaran los Presupuestos". El señor Ministro del Interior, don Antonio Varas, contestó: "que no era estéril la presentación de

los Presupuestos porque la Cámara no pudiera quitarle el sueldo á los empleados; que el Ejecutivo tiene que fijar los gastos de la Administración para que el Congreso introduzca modificaciones ó agregaciones *en la parte eventual;* que de otra manera no debía procederse, porque es preciso respetar los derechos que la Constitución asegura". La indicación del señor Gandarillas fué, sin embargo, aprobada, en votación secreta, por diecisiete votos contra catorce, en la forma condicional impugnada por el señor Varas. Dice así: "Renta del Reverendo Obispo de la Concepción, *para cuando vuelva á su diócesis, 5,000 pesos*".

En sesión del Senado de 2 de Julio de 1855 el Ministro de Justicia, señor don Francisco J. Ovalle, hizo indicación para que el sueldo de los Canónigos de Concepción se igualara con los de Santiago. El señor don Máximo Mujica manifestó que ello debía hacerse no en el Presupuesto, sino por *una Ley especial.* El señor don Juan de Dios Correa combatió también la indicación, y, habiendo quedado para segunda discusión, en la sesión siguiente de 4 de Julio, contestando este señor á las observaciones del Ministro, manifestó que "la renta de los empleados *no se puede* aumentar ó disminuir por sólo una indicación, porque la Cámara no tiene facultad para ello; si una Ley les señaló la renta de que disfrutaban, otra debía ser la que se les asignara la que se pretendía concederles". El Ministro contestó á este argumento con el hecho de que la Ley que fijaba la renta á los Canónigos, les concedía una mucho mayor que aquella de que gozaban según el Presupuesto vigente y que emanaba de una Partida inserta en el Presupuesto de 1848. Votada la indicación, resultó empate; votada nuevamente en la sesión siguiente, resultó nuevo empate, motivo por el cual se declaró desechada, por nueve votos contra cuatro, en sesión de 9 de Julio.

En sesión de la Cámara de Diputados de 24 de Julio del mismo año, se aumentó, por veinticuatro votos contra veintidós, la partida 12 del Presupuesto del Ministerio del Interior con dos ítems de quinientos pesos como sueldo de los Gobernadores de Arauco y de Nacimiento, á pesar de la opinión del señor don

Jerónimo Urmeneta, quien creía que sólo en virtud de una Ley se pueden variar los ítems del Presupuesto que emanan de Leyes especiales.

En sesión de 23 de Julio de 1858 el Senado aprobó, por doce votos contra dos, la indicación del señor don Manuel J. Balmaceda que establecía que en la discusión de los Presupuestos no se puede aumentar ó disminuir sueldos, ni fijarlos nuevos, requiriéndose para todos estos casos Ley especial. Sin embargo el mismo Senado, en la sesión siguiente, de 26 de Julio, aprobó el aumento del sueldo del Director de la Escuela de Artes y Oficios por siete votos contra cinco, á pesar de que el señor don Rafael Larraín hizo notar la contradicción en que se incurría con el acuerdo de la anterior sesión. El señor don Diego José Benavente observó que se trataba de un sueldo anual y el señor don José Joaquín Pérez sostuvo que el Presupuesto es una Ley como cualquiera otra; que el Senado estaba en su derecho para aumentar el sueldo de que se trataba desde que era una parte de esa Ley. Idéntica opinión sostuvieron los señores don Tomás Gallo, don Manuel A. Matta y don Domingo Santa María en sesión de la Cámara de Diputados de 29 del mismo mes y año, combatiéndola los señores don Antonio Varas, don Francisco Puelma, don Juan Herrera y don Santiago Prado.

En sesión de la Cámara de Diputados de 15 de Noviembre de 1858, se suscitó nuevamente el mismo debate, con motivo de haber propuesto el señor don Manuel Antonio Matta que se redujera en quinientos pesos el primer ítem de la partida 3.ª del Ministerio del Interior. El objeto del señor Matta al indicar que el sueldo del Presidente de la República se redujera en aquella suma, era resolver la duda que había quedado pendiente en la sesión de 29 de Julio anterior, en la cual sólo se había aceptado que podrían aumentarse, pero no disminuirse, en la discusión del Presupuesto los sueldos fijados por Leyes especiales. El señor Matta fué apoyado por los señores don Alejandro Reyes y don Nicomedes Ossa, y combatido por el señor Ministro del Interior don Jerónimo Urmeneta y por el señor don Eugenio Vergara. La Cámara, votando la indica-

ción del señor Reyes para que, en general, se declarara si podrían alterarse en el Presupuesto *los gastos* fijados por Leyes preexistentes, resolvió la negativa por veintitrés votos contra diecisiete. Idéntica resolución fué adoptada por dicha Cámara, en sesión de 17 de Noviembre del mismo año, por veintinueve votos contra once.

En sesión del Senado de 27 de Julio de 1859, el señor don José Joaquín Pérez sostuvo, al discutirse el aumento de sueldo al Obispo de Ancud, que en la discusión de los Presupuestos se puede aumentar ó disminuir los sueldos de los empleados. El señor Cerda (don Manuel José) presentó entonces la moción de que hemos hecho mérito en otra parte, á fin de considerar cada ítem del Presupuesto como una Ley, y, en consecuencia, el Senado aprobó unánimemente la partida original, reservándose la discusión de las indicaciones referentes á ella para cuando se considerase la moción del señor Cerda.

En sesión de la Cámara de Diputados de 19 de Noviembre de 1866, el señor don Miguel Cruchaga hizo indicación para reducir á doce mil pesos el sueldo del Presidente de la República. Combatida por los señores Ministros del Interior y de Hacienda don Alvaro Covarrubias y don Alejandro Reyes, y defendida por su autor y por el señor don Manuel Antonio Matta, la indicación fué desechada por treinta y cinco votos contra tres.

En sesión del Senado de 7 de Agosto de 1867, el señor don Alvaro Covarrubias se opuso á una indicación hecha por el señor don Juan de Dios Correa para suprimir la Oficina de Estadística, porque, creada por Ley especial, se necesitaba también de Ley especial para suprimirla. El Senado aceptó esta manera de ver la cuestión, rechazando, por catorce votos contra uno, la indicación propuesta.

En sesión de la Cámara de Diputados de 16 de Octubre de 1867, á propósito de una indicación del señor don Manuel A. Matta para reducir proporcionalmente los sueldos de los militares que excedieran de mil pesos, el señor don Fernando Urízar Garfias sostuvo que es ilegal suprimir en el Presupuesto

gastos que tienen su origen en una Ley, sin que ésta sea derogada por otra, pues, según él, el hecho de consignarlos en el Presupuesto no tiene otro objeto que manifestar el monto total de los gastos públicos, mas no la necesidad de aprobarlos de nuevo. Después de un largo debate, en que la opinión del señor Urízar Garfias fué combatida por los señores don Manuel Antonio Matta y don Domingo Arteaga Alemparte, la indicación fué rechazada por cuarenta y ocho votos contra tres.

En sesión del Senado de 2 de Agosto de 1869 los señores don Francisco de Borja Solar y don Francisco Javier Ovalle combatieron, entre otras razones, la indicación del señor don Federico Errázuriz para suprimir la partida referente á la Inspección de Escuelas, con la de requerir esa supresión *una Ley especial*, desde que á una también especial debía su existencia.

La partida fué aprobada por once votos contra cuatro.

En sesion de 29 de Diciembre de 1870 la Cámara de Diputados aprobó, por cuarenta votos contra trece, la indicación del señor don Tadeo Reyes para aumentar los ítems referentes á los sueldos de los Secretarios de las Intendencias de Santiago y de Valparaíso; por treinta y cuatro votos contra diecinueve, la de aumentar también los sueldos de los oficiales de las Secretarías de ambas Intendencias, y la de don Guillermo Matta para elevar el sueldo del oficial de estadística de la Intendencia de Santiago, por veintinueve votos contra veintiuno. El Senado, en sesión de 4 de Enero de 1871, rechazó todas estas indicaciones por nueve votos contra dos, "á causa de hallarse aquellos sueldos fijados por Leyes especiales y de no poder, por tanto, ser alterados en la discusión del Presupuesto", según lo observó el señor don Alvaro Covarrubias. En sesión nocturna del mismo día la Cámara de Diputados resolvió no insistir en sus anteriores acuerdos.

En sesión del Senado de 23 de Octubre de 1871, los señores don Alvaro Covarrubias y don Alejandro Reyes impugnaron una indicación hecha por el señor don Manuel Camilo Vial para elevar á seiscientos pesos el sueldo del escribiente del Fiscal de la Corte de Apelaciones de Santiago, por razones

idénticas á las que el expresado señor Covarrubias había hecho valer en la recordada sesión de 4 de Enero anterior; y en vista de ellas, el señor Vial desistió de su indicación.

La Cámara de Diputados, en sesión de 11 de Noviembre de 1872, aprobó, por treinta y tres votos contra dieciséis, la indicación del señor don Cornelio Saavedra para aumentar en seiscientos pesos el sueldo de los Gobernadores de Arauco y de Nacimiento.

En sesión de 3 de Diciembre de 1873 el Senado aprobó por unanimidad el aumento del sueldo del Secretario de la Corte de la Serena, de cuatrocientos á mil pesos, acordado por la Cámara de Diputados en sesión de 18 de Noviembre anterior, á pesar de que el sueldo de cuatrocientos pesos estaba fijado por la Ley de 1845 que creó las Cortes de la Serena y de Concepción, y no obstante que nosotros tuvimos el honor de combatir dicho aumento, que aceptábamos en forma de gratificación, á fin de no violar las reglas que constantemente han sostenido en la materia la gran mayoría de nuestros estadistas.

Otra vez, la Cámara de Diputados suprimió, en sesión de 12 de Diciembre de 1876, en las partidas relativas á las Intendencias de Linares, Biobío y Arauco, un empleo auxiliar de cada una, á pesar de que esos empleos debían su existencia á las Leyes de 11 de Diciembre de 1873 y de 13 de Octubre de 1875, que crearon aquellas Provincias. El Senado hizo igual cosa, aprobando también estas supresiones en sesión de 22 del mismo mes.

Por último, en sesión de 23 de Octubre de 1878, la Cámara de Senadores, al discutir el Presupuesto del Ministerio del Interior para el año actual, acordó, por siete votos contra seis, suprimir las gratificaciones asignadas por Ley especial á los Intendentes de Atacama, Coquimbo y Valparaíso, habiendo manifestado el señor don José Victorino Lastarria que, aunque el Presupuesto es una Ley y puede, por lo tanto, modificar ó revocar las anteriores, piensa que ese principio sufre modificación tratándose de sueldos fijados por *Leyes orgánicas* de oficinas ó servicios públicos. Como las referidas gratificaciones no han sido fijadas

por Leyes de ese carácter, el señor Lastarria votó por la supresión de aquéllas. La Cámara de Diputados, pensando tal vez de distinta manera, incluyó las mencionadas gratificaciones en el Presupuesto citado, y habiendo vuelto el Senado sobre su acuerdo, figuran hoy en el Presupuesto corriente (1).

Como ha podido notarse por la serie de casos que hemos recordado de entre los innumerables ocurridos en nuestras Cámaras, la práctica ha variado mucho en la manera de resolver la cuestión que nos ocupa. Ha habido casos en que el Congreso ha aumentado sueldos al formar el Presupuesto, y los ha habido en que ha suprimido en él empleos creados por Leyes especiales.

Las razones aducidas por quienes sostienen la omnipotencia de las Cámaras al discutir los Presupuestos, no nos parecen convincentes. No creemos que el Presupuesto sea una Ley idéntica á todas las demás, porque es una Ley *anual* y no de efectos permanentes. Tampoco pensamos que sea inútil consignar en los Presupuestos aún aquellos gastos que, al tiempo de la discusión, no pueden ser alterados, porque, sin tenerlos todos á la vista, sería imposible que el Congreso fijara, con mediana discreción y prudencia, el monto de todos los que deben hacerse en el año siguiente.

Para nosotros, y respetando mucho la opinión contraria, que no es la que ha prevalecido, la creación ó supresión de empleos públicos, y el aumento ó diminución de sus dotaciones, son materias, no de la Ley *anual* que fija los gastos de la Administración Pública, conforme al inciso 2.º del artículo 37 (28), sino de las Leyes *especiales* y *permanentes* á que se refiere el inciso 10 del mismo artículo.

Si los empleos públicos establecidos por Leyes especiales y permanentes pudieran suprimirse en la discusión de los Presupuestos; si durante ella los sueldos que aquéllas fijaren á los empleados pudieran ser aumentados ó disminuídos á virtud de lo

(1) Esto se refiere al Presupuesto para 1879. En las Leyes de Presupuestos posteriores á esa, figuran partidas análogas que conceden las mismas gratificaciones de que habla el texto. *(Nota de los Editores.)*

dispuesto en el inciso 2.º, ¿á qué conduciría la disposición contenida en el inciso 10?

No nos parece posible dar solución satisfactoria á esta pregunta dentro de la teoría que combatimos, y que combatimos, no sólo por considerarla en pugna con la letra y el espíritu del citado inciso 10, sino también por reputarla contraria á la conveniencia pública, que no se consultaría debidamente si, al discutirse los Presupuestos, se fuera á retocar y trastornar la organización de las oficinas públicas, creando ó suprimiendo empleos permanentes y aumentando ó disminuyendo sus dotaciones.

Es evidente que la creación de un empleo permanente y la fijación del sueldo no se decretan por el Congreso, en casi la totalidad de los casos, sino para la satisfacción de necesidades también permanentes ó de larga duración. No se concibe, entonces, cómo pudiera alterarse en la discusión de una Ley que va á surtir efectos sólo durante un *año*, lo que la Ley misma, y una Ley dictada con más madurez y detención, ha querido que rija fija y constantemente.

Si es posible disentir en cuanto á la manera de apreciar las consideraciones de conveniencia y de madurez en el procedimiento, que abonan, á nuestro juicio, la opinión que sostenemos, no comprendemos, sin embargo, cómo podría ella ser rechazada sin una violación clara y manifiesta de la Constitución.

En efecto, como muy bien lo indicaba el señor don Miguel Luis Amunátegui, en sesión de la Cámara de Diputados de 9 de Agosto de 1864, "es inconstitucional derogar una Ley por la supresión de uno ó varios ítems del Presupuesto, porque la tramitación á que la Ley Fundamental ha sometido la aprobación de los Presupuestos, es distinta de la que exige para la derogación de una Ley".

No podrá negarse que la derogación de una Ley requiere la aprobación de ambas Cámaras y la del Presidente de la República, por manera que, ejerciendo éste su prerrogativa de devolver el Proyecto derogatorio desechándolo en el todo ó vetándo-

lo, paralizaría ó dejaría sin efecto la derogación acordada por las Cámaras, por un año ó más, conforme á lo prescrito en los artículos 45, 47 y 48 (36, 38 y 39). Más claro, no puede dictarse Ley alguna, sea o nó derogatoria de otra, sin que el Presidente de la República ejerza las facultades que le confieren los artículos 43 á 48 (34 á 39) de la Constitución.

Pues bien, la consideración precedente, que es obvia por demás, se desprecia por completo si se admite que en la discusión de los Presupuestos las Cámaras pueden suprimir ó alterar ítems referentes á empleos y sus sueldos basados en Leyes especiales y de efectos permanentes; porque con este procedimiento se arrebatan las atribuciones que en la formación de las Leyes competen Constitucionalmente al Presidente de la República.

Así, y suponiendo que los Presupuestos *formen una sola Ley*, como ésta no sería *vetable* por la naturaleza misma de las cosas, según en otra parte lo hemos indicado, suprimida del Presupuesto de Justicia, por ejemplo, por la sola voluntad de las Cámaras, la partida referente á la Corte Suprema y todos los ítems de que consta, el Presidente de la República no podría hacer observaciones, y la Ley que creó ese Tribunal quedaría derogada, tal vez sin su voluntad y aun contra su opinión. ¿Es esto admisible?

Y si el Presupuesto se considera, según lo reputamos nosotros, como un conjunto de tantas Leyes cuantos fueren los ítems de que consta, suprimiendo un ítem que consultara el sueldo fijado por Ley especial á un empleo público, tal como el de un Ministro de Estado, y suprimido sólo por las Cámaras en la discusión del Presupuesto, el Presidente de la República tendría que resignarse, porque los ítems *suprimidos*, del mismo modo que los Proyectos de Ley *desaprobados*, *no* se remiten al Ejecutivo, y no es concebible que se ejerza veto sobre resoluciones *negativas* del Congreso, ni que se observe ú objete lo que *no* existe, lo que las Cámaras suprimen ó desechan y que á *nadie* remiten en seguida. El Presidente de la República puede vetar, sin duda, aquello que se le remite *aprobado* por el Congreso; mas ¿cómo vetaría lo desechado por éste?

Véase, pues, cómo la opinión que impugnamos vulnera las prerrogativas Constitucionales del Ejecutivo, ya sea que el Presupuesto se considere como una sola Ley ó como un conjunto de Leyes. En uno y otro casos se llegaría, aceptándola, á la anómala conclusión de que Leyes dictadas por las tres ramas del Poder Legislativo (las dos Cámaras y el Presidente de la República), se derogaban ó suspendían sin la concurrencia de una de ellas, y nada menos que sin la de aquella á la cual la Constitución ha conferido la alta y gravísima atribución del veto.

Pero, á todo esto se dirá que igual cosa sucede con las Contribuciones, las cuales, según oportunamente lo dijimos, quedan suprimidas por la sola voluntad, no ya del Congreso, sino sólo de la Cámara de Diputados, si, vencido el término de dieciocho meses de su subsistencia, esta Cámara no las incluye en la nueva Ley dictada para el siguiente período Constitucional; que de idéntica manera, cuando el Congreso, que debe fijar todos los gastos públicos en la Ley anual á que se refiere el párrafo 2.º del artículo 37 (28) de la Constitución, no incluyere uno ó más gastos en dicha Ley, debe reputarse también suprimido.

Nosotros, reconociendo, como nos complacemos en reconocer, que todo gasto público, sin más excepción que aquellos que son por su naturaleza variables, extraordinarios é imprevistos á la vez, debe *necesariamente* incluirse en el Presupuesto, porque el inciso 2.º del artículo 37 (28) no establece distinciones; y reconociendo todavía que, aunque es verdad que todo gasto previsto, sea extraordinario ú ordinario, autorizado por una Ley complementaria del Presupuesto de un año, dictada conforme á lo dispuesto en el artículo 155 (146), cesa de hecho y no puede continuar haciéndose en el año siguiente, si no se incluye en el Presupuesto de este último; pensamos, sin embargo, que las Leyes especiales y de efectos permanentes que se dictan conforme al inciso 10 del citado artículo 37 (28), son de un carácter diferente, porque tanto la naturaleza de las cosas como la Constitución así lo quieren.

No se dictan Leyes organizadoras de oficinas ó servicios públicos, Leyes de planta, en buenos términos, para que surtan

efecto sólo durante un año. Cuando esto quiera hacerse, nada más fácil que crear el destino sólo por ese tiempo y en el Presupuesto, como se ha hecho en la Oficina de Contabilidad General y en cien otros casos. Destinos creados de esta manera, pueden suprimirse también del mismo modo. No sucede igual cosa con los que deben su existencia á Leyes de otra especie.

Las Leyes que organizan servicios públicos, v. gr., la de Tribunales, la de Ministerios, etc., etc., son, sin duda alguna, permanentes, aunque ellas no lo digan, porque el inciso 10 del artículo 37 (28) no expresa que las Leyes á que él se refiere sean *anuales*, como lo hacen los incisos 2.º y 3.º, y cuando la *Ley* que crea una oficina ó empleo no señala la fecha en que ha de cesar, es claro que debe continuar existiendo hasta que otra Ley derogatoria disponga lo contrario, y en la formación de esta última compete al Ejecutivo una enorme participación Constitucional, de que no puede privársele obrando correctamente.

Como se ve, nosotros no aceptamos la opinión de que el Congreso no pueda modificar ó derogar en la discusión del Presupuesto *ninguna Ley* de gastos públicos. Nó; admitimos esta manera de ver *sólo* respecto de las Leyes que crean empleos ó los suprimen, y de las que aumentan ó disminuyen sus dotaciones, con propósitos estables, fijos y permanentes, porque sólo á ellas son aplicables las consideraciones que, á nuestro juicio, se desprenden de la prescripción contenida en el tantas veces citado inciso 10 del artículo 37 (28) (1).

En cuanto á *todas las demás*, con la sola limitación que indica-

(1) Así lo ha resuelto el inciso 1.º del artículo 9.º de la Ley 16 de Septiembre de 1884 al establecer que las modificaciones de la especie indicada en el texto, se discutan y tramiten como Leyes independientes de la Ley de Presupuestos. Sin embargo, y á pesar de lo dispuesto en ese inciso, y lo que es peor, á pesar de lo dispuesto en el número 10 del artículo 37 (28) de la Constitución, el Congreso, en sesiones de 21 á 28 de Diciembre de 1888, ha suprimido el sueldo asignado por Ley permanente á una de la Promotorías Fiscales de Santiago. ¡Funesto precedente que, en lo posible, procuramos evitar! *(Nota del Autor.)*

Vid. el discurso pronunciado por el Autor en sesión del Senado de 26 de Diciembre de 1888: anexo número 10. Véase, además, la parte final del

remos al ocuparnos en la cuestión siguiente, pensamos, no sólo que las Cámaras pueden suprimir ó modificar los gastos autorizados por ellas, en la discusión del Presupuesto, sino que no sería Constitucional hacer tales gastos en el año en que ese Presupuesto va á regir, si no se hubieran incluído en él expresamente.

***

Quinta cuestión.— La *Ley* que debe expresarse en el decreto que ordena el pago, para que éste sea admitido en cuenta á las Tesorerías del Estado, cuando no es el caso de imputarlo á parte alguna del Presupuesto aprobado por las Cámaras, ¿debe ser dictada sólo *durante la vigencia* del Presupuesto del año en que el pago se decreta, ó puede haberlo sido con *anterioridad*, de manera que en 1878, por ejemplo, puede imputarse un gasto á una Ley dictada diez, veinte, ó treinta años antes? Más claro: aquella Ley ¿es *permanente*, ó es sólo Ley *adicional* y *complementaria* del Presupuesto, que caduca con éste?

Cuestión es ésta, que, aunque relacionada directamente con el artículo 155 (146), lo está también, y de una manera gravísima, con el Presupuesto de gastos públicos, motivo por el cual nos anticipamos a tratarla aquí, observando un orden rigurosamente metódico de materias.

Si la cuestión propuesta hubiera de resolverse en el sentido de que es Constitucional imputar en un año dado á Leyes dictadas *antes* de ese año, uno ó más gastos públicos, se llegaría entonces á la consecuencia de que el Presupuesto serviría de bien poca cosa, puesto que en él no se fijarían *todos* los gastos de la Administración, y se violaría así los preceptos del artículo 37

rubro *Presupuestos de gastos públicos* del párrafo 8.º, capítulo V de los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado.*

Los Tribunales de Justicia, ante los cuales ocurrió don Robustiano Vera, desempeñante de la referida Promotoría Fiscal de Santiago acaban de declararle por Sentencias conformes de primera y de segunda instancias, derecho á que se le retribuyan sus trabajos. Vid. *El Ferrocarril*, de 24 de Abril de 1890. *(Nota de los Editores.)*

(28), inciso 2.º; del artículo 89 (80), y del 105 (96), inciso 4.º; los cuales hablan de esos gastos, sin distinciones ni cortapisas de ningún género: de donde se infiere que en el Presupuesto deben ser comprendidos *todos*, *absolutamente todos*, bien sean *fijos* ó *variables*, *ordinarios* ó *extraordinarios*, y aún los *imprevistos*, dentro de la única medida en que sea posible *calcular* lo que no es dado *prever*.

Los gastos ocasionados por Leyes referentes á creación de empleos y fijación de los sueldos, y, por consiguiente, por las Leyes de planta, que organizan las oficinas y servicios públicos, siempre que tienen un carácter más ó menos estable y permanente, *deben* ser incluidos en el Presupuesto, aunque no *puedan* ser alterados en su discusión, por razones de buen orden y de notoria conveniencia, según ya lo hemos manifestado.

Todos los demás gastos autorizados por *Leyes* especiales, referentes á cualesquiera otras materias, caducan con el Presupuesto durante cuya vigencia se dictaron, si no se reproducen en el Presupuesto siguiente, porque ese es, á juicio nuestro, el único carácter de *la Ley* distinta del Presupuesto á que se refiere el artículo 155 (146): Ley puramente adicional y complementaria del Presupuesto en ejercicio.

La única excepción que á esta inteligencia del artículo citado puede admitirse, es la referente á aquellas Leyes que autorizan gastos que, por su naturaleza, fueren variables é *imprevistos* conjuntamente, como los que pueden imponer Sentencias dadas contra el Fisco en los pleitos de éste, y los demás autorizados por las Leyes de 28 de Diciembre de 1841 y de 12 de Septiembre de 1846 (1). Y la razón de esta única excepción emana de la fuerza misma de las cosas, que no permite prever lo que es *imprevisto*, pues dejaría de serlo una vez que se calculara con más ó menos certidumbre.

Y aún esta dificultad se salva, en parte, asignando en globo una partida para gastos imprevistos en el Presupuesto de cada Ministerio.

(1) Vid. el artículo 14 de la Ley de 16 de Septiembre de 1884. *(Nota del Autor.)*

La práctica de algunas de nuestras Administraciones no ha guardado conformidad, sin embargo, con nuestra manera de ver, pues nada ha sido más frecuente que incluír en los Presupuestos sólo los gastos fijos y ordinarios, no haciendo en ellos mención alguna de los extraordinarios autorizados por Leyes especiales, como si éstas pudieran tener vigor no incorporándose en el Presupuesto de los años posteriores á su fecha.

Más todavía. Se ha incurrido en la corruptela de imputar gastos á Leyes que no autorizan gastos, sino que reglamentan el ejercicio de ciertas atribuciones Constitucionales del Presidente de la República, como la de jubilaciones, la de montepíos, etc.

Todo esto, por fortuna, ha merecido ya la condenación severa de la opinión, y podemos hacer notar con satisfacción que los Presupuestos de los años 1877, 1878 y 1879, incluyen *todos* los gastos, sin exceptuar los *extraordinarios* autorizados por Leyes especiales, y procuran asignar á los gastos variables un monto que no deje en descubierto al Erario, y que corte el abuso de echar mano del sistema irregular é inaceptable de hacer imputaciones á *imprevistos*, para suplir las faltas de partidas previstas *agotadas*, en lugar de pedir, como debe hacerse, suplementos al Congreso en cada caso particular.

La interesante cuestión á que nos estamos refiriendo, hoy decidida ya en su verdadero sentido, no se ha suscitado con gran frecuencia en nuestras Cámaras antes de estos últimos años. No han faltado, sin embargo, voces autorizadas que, en época relativamente remota, han dado á la palabra *Ley* de que se sirve el artículo 155 (146) de la Constitución la inteligencia que nosotros le damos.

Así, en sesión de la Cámara de Diputados de 30 de Octubre de 1848, con motivo de una indicación hecha por el señor don Ramón Rozas Mendiburu para que en el Presupuesto de Justicia se consultaran las sumas necesarias para plantear las Cortes de Concepción y de Coquimbo, que habían sido creadas por Ley de 1845, el señor don Salvador Sanfuentes, Ministro del ramo, manifestó que era efectivo que el Gobierno estaba deci-

dido á estableeer cuanto antes esas Cortes, pero que *considera-ba inútil presupuestar partida alguna con ese objeto, por estar el Ejecutivo suficientemente autorizado para hacer todos los gastos que exigiera el establecimiento de esos Tribunales por la Ley de su creación.*

El señor don Manuel Montt, Presidente entonees de la Cámara de Diputados, impugnando la opinión manifestada por el señor Sanfuentes, la refutó victoriosamente en el diseurso, que, por su claridad y precisión, copiamos en seguida:

"Se ha emitido, dijo el señor Montt, una opinión que juzgo de malas conseeuencias en el orden Administrativo, y esto me mueve á tomar la palabra.

"Se dice que se puede hacer un gasto que no está incluído en el Presupuesto, con tal de que se halle autorizado por una Ley. Yo ereo que no basta la existencia de una Ley, sino que es preeiso además que el gasto esté eomprendido en el Presupuesto del año en que va á tener lugar. Es una de las atribueiones de las Cámaras fijar anualmente los gastos del servicio público, y esto es precisamente lo que hacen por medio de los Presupuestos cuyo valor y fuerza sólo dura por un año. El gasto, pues, que no está comprendido en los Presupuestos, no está fijado en aquel año por las Cámaras, y por consiguiente no puede llevarvarse á efecto. Por este principio se eonsultan en los Presupuestos, tanto las cantidades que deben gastarse en virtud de una Ley, como las que están destinadas á satisfacer necesidades eventuales, y que experimentan frecuentes variaeiones; excluída alguna de estas cantidades, no se podría llamar fijada en aquel año, y por lo tanto, no sería lícita su inversión. Autorícese el gasto por sólo la existencia de una Ley dictada tres años há, y tendremos por consecuencia que se pueden emplear todas aquellas sumas para que autorizaban las Leyes españolas, y se puede proveer y dar renta á empleos, eomo lenguaraz de indios, por ejemplo, creados por aquellas Leyes. Habría en este caso para el Cuerpo Legislativo la más eompleta incertidumbre de la inversión de los caudales públicos, que sólo él debe fijar y

determinar cada año. La discusión misma de los Presupuestos sería en su mayor parte inútil bajo esta hipótesis, porque debía quedar limitada á sólo las partidas eventuales, no habiendo ninguna ventaja en examinar las que están fundadas en una Ley, puesto que basta la sola existencia de la Ley para autorizar permanentemente el gasto.

"El artículo de la Constitución que manda "que ningún pago " se admita en cuenta á las Tesorerías del Estado, sino se hi- " ciese á virtud de un decreto en que se exprese la Ley, ó la parte " del Presupuesto aprobado por las Cámaras, en que se autoriza " aquel gasto", dió en otro tiempo lugar á dudas graves sobre la presente cuestión. En efecto, este artículo parece no requerir, para la legitimidad del gasto, más que una de estas dos cosas: una Ley que lo autorice, ó una parte del Presupuesto en que se apruebe. Pudo, pues, sostenerse en otra época, de una manera más ó menos plausible, que era lícito gastar una suma que emanase de una Ley aun cuando no estuviese comprendida en el Presupuesto. Mas la inteligencia del artículo Constitucional (1) ha sido determinada y deslindada por una disposición legislativa, y en el día no pueden suscitarse dificultades y cuestiones, ni abrigarse duda alguna. Es pues, ya convenido que las Leyes de que habla este artículo de la Constitución son las *posteriores* al Presupuesto, que son un *suplemento* de él ó un Presupuesto *adicional*, que conserva su valor hasta que en el año siguiente vuelve á aprobarse por la Cámara el nuevo Presupuesto general.

"Si el Gobierno, como se ha dicho, está dispuesto á verificar pronto los nombramientos de Jueces para las Cortes de la Serena y Concepción, es preciso incluir en el presente Presupuesto los sueldos de estos empleos."

Habiéndose dejado la indicación del señor Rozas para segunda discusión, ésta tuvo lugar en la sesión de 8 de Noviembre siguiente, agregando el señor Montt, á lo dicho en la de 30 de Octubre, lo que sigue:

(1) Se aludía á las Leyes de 28 de Diciembre de 1841 y de 12 de Septiembre de 1846. (*Nota de la primera edición.*)

"Aunque en la sesión pasada se discutió la cuestión que ahora se promueve, voy, no obstante, á recordar algunas observaciones á la Cámara, porque, en mi concepto, importa mucho que en esta materia queden reconocidos sin contradicción los principios.

"Se dijo entonces y se sostiene ahora que el Presidente de la República podría decretar un gasto que emanase de una Ley, aunque no estuviese incluído en el Presupuesto. Yo juzgo que esto no es lícito. Es una de las atribuciones exclusivas del Congreso fijar anualmente los gastos de la Administración pública, para que en cada año se gaste sólo las cantidades que han sido fijadas y determinadas, y no más. Para llenar este deber se examinan y aprueban todos los años los Presupuestos, de manera que lo que no está incluído en ellos no puede gastarse, aún cuando exista una Ley anterior que disponga tal gasto. Si los Presupuestos no tienen este efecto, poco menos que inútil sería su adopción anual, porque la mayor parte de las partidas que en ellos se encuentran no son otra cosa que la repetición de lo que disponen Leyes anteriores. Sosteniéndose que se puede pagar sueldo á los funcionarios que se nombren para las Cortes de la Serena y Concepción, porque tres años há se dictó una Ley sobre esta materia, debía pretenderse también que se borrasen del Presupuesto las rentas de todos los empleados en los diversos ramos de la Administración, porque acerca de todos ellos existen igualmente Leyes anteriores que determinan estas rentas. Pero no es esto lo que quiere la Constitución, pues exige terminantemente, *sin distinguir entre los gastos*, que todos ellos sean fijados y determinados en cada año; ya en otra vez me parece haber manifestado el diverso efecto que producen las Leyes anteriores y las posteriores al Presupuesto, relativamente á la presente cuestión.

"La opinión que acabo de emitir está de acuerdo con la práctica observada por el Gobierno. Una Ley del Congreso autorizó al Presidente de la República para invertir doscientos cincuenta mil pesos en la construcción de una casa que sirviese para el Instituto Nacional. Anualmente se ha colocado en el

Presupuesto la cantidad que prudencialmente se ha creído podía gastarse en este objeto en cada año. Agotada la suma que se había calculado para el presente, el Presidente de la República ha pedido ocho mil pesos más para continuar la obra, y el Congreso recientemente acaba de acordar este gasto. Estos ocho mil pesos son una parte de los doscientos cincuenta mil, y ni el Presidente de la República pensó que para invertirlos le bastaba la autorización de la Ley anterior, ni las Cámaras formaron tampoco semejante concepto, puesto que expidieron una nueva Ley, que habría sido enteramente superflua conservando la primera el valor que se pretende darle. He aludido á este caso por ser muy reciente, no obstante que hay otros muchos que podrían servir igualmente de comprobación del principio que estoy sosteniendo.

"Recurrir ya á los Presupuestos, ya á las Leyes anteriores para invertir una cantidad, es ejecutar gastos que no han sido fijados por el Congreso para aquel año, y esto no puede menos que producir confusión en la inversión de las rentas públicas y también en las cuentas que de ella deben rendirse. Este resultado es el que me ha movido á tocar de nuevo esta cuestión."

Terminado el discurso precedente, que nos parece decisivo, la Cámara aceptó la manera de ver de su autor, aprobando, por veintidós votos contra once, la agregación de las nuevas partidas referentes á las Cortes de Concepción y de Coquimbo.

Opinión idéntica á la que en 1848 había sostenido el señor don Manuel Montt defendió el señor don Alejandro Reyes en sesión de la Cámara de Diputados de 2 de Diciembre de 1858, al tiempo de discutirse la Cuenta de Inversión. Dijo el señor Reyes, entre otras cosas, que "en materia de gastos públicos no creía que hubiera otra Ley suprema que la de Presupuestos, á no ser las que fueren dictadas *posteriormente* por ambas Cámaras para suplir alguna necesidad urgente... que el Gobierno no está autorizado para decretar ni el gasto de un centavo sin que sea apoyado en alguna partida del Presupuesto ó en una *Ley posterior* dictada por el acuerdo de ambas Cámaras".

Á juicio del señor Reyes, no es lícito hacer imputaciones de

gastos á Leyes *anteriores* al año en que el gasto se decreta, ó, lo que tanto vale, esas Leyes *anteriores* no rigen después del año dentro del cual se dictan si no son aceptadas en los Presupuestos posteriores.

Y en el mismo sentido que los señores Montt y Reyes resolvió el Senado la cuestión en el siguiente caso, ocurrido en sesión de 15 de Julio de 1868.

Se discutía el Presupuesto de Hacienda, y el mismo señor Reyes, entonces Ministro del ramo, hizo indicación para que se consultara una partida final de un millón de pesos para los almacenes, muelle y otras obras fiscales de Valparaíso. Habiendo el señor don Melchor de Santiago Concha promovido la duda de si quedarían vigentes las Leyes que antes se habían dictado autorizando esos mismos gastos, una vez aceptada la partida propuesta, el señor don Federico Errázuriz, Senador y Ministro de la Guerra, hizo indicación para que dicha partida se glosara expresando que, en la referida suma de un millón, quedaba incluída la cantidad que á principios de 1869 no se hubiera alcanzado á invertir conforme á las dos Leyes extraordinariamente dictadas para efectuar aquellos trabajos.

El Senado aprobó la partida en esta forma por unanimidad, de lo que puede deducirse que, á su juicio, no habría sido lícito invertir en 1869 suma alguna imputable á las dos Leyes citadas, si de éstas no se hubiera hecho mérito expresamente en el Presupuesto de ese año.

Posteriormente, cuando asomó la práctica contraria á la opinión que sostenemos, levantó siempre vivas protestas, hasta que al fin el imperio del sistema correctamente Constitucional se ha establecido con firmeza. ¡Esperemos que con firmeza también se mantenga! (1).

***

Sexta cuestión.—La inversión de las sumas consultadas en

(1) Vid. artículos 13 y 14 de la Ley de 16 de Septiembre de 1884, que resuelven la cuestión en el sentido que aquí sostenemos. *(Nota del Autor.)*

los Presupuestos ¿es *obligatoria* para el Ejecutivo, ó es para éste meramente facultativa?

En sesión de la Cámara de Diputados de 10 de Diciembre de 1869 se debatió esta interesante cuestión. Fué promovida por el señor don José Manuel Pizarro, con motivo de no haberse invertido por completo en 1869 la suma de ocho mil pesos que en el Presupuesto corriente se consultaba para la fábrica del templo de San Fernando.

El señor Pizarro y el señor don Manuel Antonio Matta sostuvieron que las cantidades fijadas en el Presupuesto para objetos *determinados* deben necesariamente invertirse en su totalidad en dichos objetos, y el señor don Ramón Barros Luco dijo: que "el Gobierno está en la obligación de invertir las partidas que han sido acordadas por el Congreso en los objetos á que ellas son destinadas".

El señor don Joaquín Blest Gana, Ministro del Culto, y los señores don Francisco Vargas Fontecilla y don Alejandro Reyes, sosteniendo lo contrario y generalizando demasiado, adujeron ejemplos un tanto inconducentes, como el de la cantidad que se consulta para caminos, sin observar, tal vez, que el Presupuesto no *determina* en qué caminos ha de invertirse, lo cual no sucedía con el gasto á que se refería el señor Pizarro, el cual era fijo en su monto y *determinado* en su fin.

Nos parece indudable que cuando el Presupuesto asigna un gasto *fijo en su monto y determinado en su objeto*, aplicable en favor de una persona natural ó jurídica, el derecho que ésta adquiere es correlativo de la obligación que pesa sobre el Gobierno de hacer el gasto. No sucede igual cosa con la partida de caminos y con todas aquellas que se refieren á gastos eventuales y de *carácter indeterminado*. Estos son, por su propia naturaleza, verdaderamente condicionales, pues están subordinados á circunstancias variables, que sólo el Ejecutivo puede calificar. Así, si no ocurrieran deterioros en los caminos, no sería menester gastar en repararlos.

En el primer caso, las Leyes del Presupuesto *imponen un deber* al Presidente de la República; en el segundo, le confieren una

autorización. En el primero, el gasto es obligatorio para el Ejecutivo; en el segundo, es meramente facultativo.

Á pesar de que el caso suscitado por el señor Pizarro incidía en el primero de los dos que acabamos de apuntar, la Cámara, queriendo mirar la proposición de dicho señor como un voto de censura, la rechazó por treinta y nueve votos contra diez. Resolución es esta que no nos parece ajustada á los buenos principios y que no aconsejaríamos fuera imitada en casos análogos.

***

Séptima cuestión.—¿Pueden las Cámaras *negarse á discutir* los Presupuestos hasta que se cambie el Ministerio?

En Chile jamás ha ocurrido el caso. Sólo ha tenido lugar el de *aplazar* dicha discusión hasta que se conociera el personal de un Ministerio que estaba para nombrarse.

Este último caso tuvo lugar en sesión de la Cámara de Senadores de 10 de Agosto de 1857. La indicación de *aplazamiento* fué hecha por el señor don Fernando Lazcano y defendida por el señor don José Joaquín Pérez. La combatieron los señores don Máximo Mujica y don Diego José Benavente, y fué aprobada por once votos contra siete.

Nos parece incuestionable la facultad que, en aquel caso, puso en ejercicio la Cámara de Senadores. No se trataba entonces de *negarse absolutamente* á discutir los Presupuestos. La indicación tenía por objeto *influir* en la designación de las personas que debían formar el nuevo gabinete, y es indudable que, aunque la facultad de nombrar los Ministros depende sólo de la *voluntad* del Presidente de la República, conforme á la parte 6.ª del artículo 82 (73), en el Sistema Parlamentario las Cámaras pueden servirse de medios como el indicado, para que el Gabinete tenga este ó aquel color político. En esto consiste precisamente la ventaja de los Gobiernos Representativos.

Más todavía. Si las Cámaras quisieran *negarse* á discutir los Presupuestos, podrían hacerlo, aunque jamás lo hayan hecho, de la misma manera que podrían negarse á discutir las Contribuciones ó aplazar su discusión. Á propósito de esta facultad,

decía el señor don Manuel Montt, en sesión de la Cámara de Diputados de 7 de Enero de 1850, lo que sigue: "*El derecho* terrible de suspender las Contribuciones no puede usarse sino en *casos sumamente extraordinarios*, contra un Gobierno, por ejemplo, que conculcase todos los derechos, que violase todas las Leyes, y ejerciese en todo sentido una verdadera y odiosa tiranía. Para evitar los levantamientos populares que suelen acontecer en estos extremos, *ha puesto la Constitución en manos del Congreso esta arma terrible*, cuyo uso no puede ser legítimo sin que intervengan las mismas causas que legitimarían una revolución. Sobre las revoluciones debe caer la execración pública y sobre los actos que encaminan necesariamente á ellas".

El señor Montt reconocía en el Congreso *el derecho* de esgrimir en los casos extremos á que aludía, el *arma terrible* de *suspender* las Contribuciones. Pensando como él, creemos que *sólo en casos de esa naturaleza* podría también ejercer el de *negarse á discutir* los Presupuestos. Reconocemos en él la *facultad*, deseando y esperando que jamás llegará el caso de tener que ejercitarla.

Inciso 3.°

Á pesar de que este inciso se refiere, en general, á las fuerzas *de mar y tierra*, y á pesar de que es incuestionable que estas las forman no sólo el *Ejército* y la *Armada*, sino también la *Guardia Nacional* ó *Milicias*, y aún la *Policía*, es un hecho que el Congreso, al discutir anualmente la Ley á que alude dicho inciso, ha fijado sólo el monto de las fuerzas del *Ejército y de la Armada*, que no son sino una parte del todo de nuestras *fuerzas de mar y tierra*.

Para convencerse de que estas expresiones no son sinónimas y de que la Constitución no las emplea promiscuamente, basta recordar algunas de las atribuciones que ella confiere al Presidente de la República.

Así, según la parte 9.ª del artículo 82 (73), el Presidente no puede conferir por sí sólo, fuera del campo de batalla, los em-

pleos ó grados de Coroneles, Capitanes de navío y demás oficiales superiores del *Ejército y Armada*; á pesar de que, conforme á las atribuciones 16 y 17 del mismo artículo, le corresponde "disponer de la *fuerza de mar y tierra*, organizarla y distribuirla según lo hallare por conveniente, y mandarla personalmente en ciertos casos". Si, según estas atribuciones, el Presidente es Jefe superior también de las *Milicias*, porque se comprenden en la *fuerza de mar y tierra*, y si lo es aún de la *Policía*, atendida la organización que ésta tiene entre nosotros según las Leyes del Régimen Interior y de Municipalidades ¿cómo se comprende entonces que, cuando se trata de atribuciones del Congreso, la Guardia Nacional no forme ya parte de la fuerza de mar y tierra?

Bien se concibe que el Congreso no intervenga en la fijación de las fuerzas de *Policía*, desde que éstas son locales y corren á cargo de las Municipalidades, cuyos gastos el Congreso no está llamado á fijar por la Constitución.

Pero la Guardia Nacional presta, ó debe prestar servicios de carácter general, y los gastos que ocasiona son sufragados por el Fisco. Ella depende del Presidente y puede hacerse servir para mil abusos. Luego, por razones idénticas á las que militan respecto del Ejército y de la Armada, el Congreso debería fijar en cada año el máximum de los individuos que pudieran ser enrolados en las Milicias, repartiendo ese número entre todos los Municipios de la República, proporcionalmente á la población de cada uno.

***

Del inciso que examinamos puede surgir otra dificultad, á causa de la contradicción que se nota entre el plazo de *un año* que señala en su primer párrafo, y el de *dieciocho meses* que indica en el segundo, al referirse á las fuerzas de mar y tierra.

En la práctica, la cuestión no se ha suscitado, porque siempre las fuerzas del Ejército y de la Armada se han fijado sólo por el término de un año, y es natural que así sea, porque, como lo decía muy bien el señor don José Victorino Lastarria en sesión

de la Cámara de Diputados de 9 de Enero de 1850, "¿cómo podría suceder que se votase el Presupuesto *anualmente* sin tener al mismo tiempo presente la fuerza del Ejército que debe existir, cuando en ese Presupuesto están consultados los fondos que en dicha fuerza se invierten? Esta es razón principal que la Constitución ha tenido para ordenar que se fijen *cada año* las fuerzas de mar y tierra; y esta razón no milita, por cierto, respecto de las Contribuciones".

Como se ve, el señor Lastarria tomaba en cuenta sólo la parte del precepto Constitucional que ordena *fijar igualmente en cada año* (el *igualmente* se refiere al precepto anterior que se ocupa en los Presupuestos) las fuerzas de mar y tierra, desentendiéndose de las palabras con que termina y que dicen: "las fuerzas de mar y tierra se fijan sólo por igual término".

El señor don Manuel Montt, en la sesión anterior de 7 del mismo mes, había tratado de relacionar los dos distintos plazos que, respecto de las fuerzas de mar y tierra, establece la Constitución en el inciso que estudiamos, sosteniendo que la Ley que las fija, de la misma manera que la de Contribuciones, debe preceder seis meses á la fecha en que haya de ejecutarse, "tiempo requerido por la prudencia, y en muchos casos por una notoria justicia, para que las alteraciones hechas por el Congreso en el pie de la fuerza se lleven á efecto sin los inconvenientes anexos, por lo común, á esas alteraciones", inconvenientes que el señor Montt indicó, haciéndolos también extensivos á las Contribuciones.

Pero la verdad es que, si puede ser tan inconveniente como se quiera que Leyes que exigen graves medidas para ser planteadas, se dicten con alguna anticipación respecto de la fecha en que deben ponerse en vigor, la Constitución en ninguna parte dispone que aquéllas á que se refiere el inciso 3.º de su artículo 37 (28), se dicten con esa ni con ninguna otra anticipación. Eso es mera cuestión de prudencia, que sólo el legislador mismo aprecia en cada caso particular.

Nosotros pensamos, por consiguiente, que la contradicción que ha motivado las precedentes observaciones es positiva, y

que debería suprimirse la última parte de la disposición Constitucional contenida en el inciso 3.º del citado artículo 37 (28). La práctica constante de nuestros Congresos la ha borrado virtualmente, fijando y decretando el monto de las fuerzas de mar y tierra sólo por un año: nunca, que sepamos, por dieciocho meses.

***

Incisos 4.º, 5.º y 6.º

No han suscitado cuestiones en su aplicación práctica.

En cuanto al primero, debemos observar que no es Constitucional la práctica observada por varios de nuestros Gobiernos de contraer deudas, sin autorización de las Cámaras. El inconveniente nos parece que podría salvarse dictando alguna Ley permanente que facilitara al Ejecutivo los medios de efectuar aquellas operaciones que requiere el buen crédito del país, sin salir de los límites fijados en los Presupuestos y en la Ley que autoriza el cobro de las Contribuciones. No conviene perpetuar el sistema de violaciones Constitucionales, por muy bien intencionadas que sean éstas en sus móviles.

***

Inciso 7.º

No ha tenido aplicación todavía. ¡Esperemos que jamás la tenga!

***

Inciso 8.º

Durante largos años, la práctica del Congreso ha sido conceder el permiso necesario para que residan cuerpos del Ejército permanente en el lugar de sus sesiones y en una circunferencia de diez leguas, sólo por *doce meses*. Esta práctica ha sido

alterada posteriormente, otorgándose esos permisos por *trece meses* en algunos casos. El primero de éstos ocurrió en 1870, dando lugar á un debate sostenido en sesión de la Cámara de Diputados de 28 de Junio, entre el señor don Francisco Echaurren, Ministro de Guerra, que sostenía la modificación, y los señores don Manuel Antonio Matta y don Angel Custodio Gallo, que la impugnaban por razones políticas, sin desconocer que el Congreso puede, como es evidente, señalar á ese permiso la duración que quiera, puesto que la Constitución no la determina (1).

***

Inciso 9.°

No ha sugerido dificultades en su aplicación.

***

Inciso 10

Según este inciso *sólo en* virtud de *una Ley* se puede: 1.°, crear ó suprimir empleos públicos; determinar ó modificar sus atribuciones; aumentar ó disminuir sus dotaciones; 2.°, dar pensiones y decretar honores públicos á los grandes servicios.

Ocupémonos en cada una de estas dos materias separadamente.

***

¿Á qué empleos se refiere la Constitución en el inciso que en este momento pasamos á estudiar?

La palabra *empleo* (2), según el Diccionario de la Real Aca-

(1) En 1889 se ha omitido durante mes y medio el despacho de esta misma Ley. Sólo el 15 de Octubre se la aprobó en la Cámara de Diputados, permaneciendo la fuerza pública retirada de Santiago durante el receso legislativo. *(Nota de los Editores.)*

(2) No son, ni pueden ser *empleos públicos* sino los que la Ley declara tales, desde que la Constitución se refiere á ellos sin definirlos. Así pensaron

demia Española, significa: "destino, ocupación, oficio". La misma Constitución, en su artículo 130 (121), al decir que "todos los *empleos* municipales son cargos *concejiles*, de que nadie podrá excusarse sin tener causa señalada por la Ley", referiéndose así á las funciones de Alcalde y de Regidor, da á esa palabra una extensión enorme y equivalente á la de funcionario.

Al expresar en el último párrafo de su artículo 23 (21) que: "todo Diputado que, desde el momento de su elección, acepte *empleo retribuído* de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, cesará en su representación", admite terminantemente otra vez que existen también *empleos no retribuídos.*

Según esto, la creación de todo empleo, sea ó nó remunerada por el Fisco, pues no trata la Constitución en el inciso 10 del artículo 37 (28) sino de los destinos *públicos*, ó sea de aquellos que se establecen para asuntos de interés general, requeriría la intervención del legislador, si se aplicara dicho inciso conforme á su tenor literal y sin introducir distinciones donde la Constitución no las establece.

Sin embargo, la práctica no guarda conformidad con la opinión precedente. Se ha entendido que el inciso se refiere sólo á los empleos públicos *rentados*, porque en él mismo se habla del aumento ó diminución de sus dotaciones. Y lo que es todavía más grave, el Presidente de la República ha creado, por medio de *simples decretos* y sin que exista Ley alguna que le haya conferido esa facultad, empleos públicos rentados, conferidos al nombrado con el carácter de permanentes y con derecho de jubilación. Es esto lo que viene sucediendo desde hace largos

los señores don Enrique Mac-Iver y don José Manuel Balmaceda, y con ellos la mayoría de la Cámara de Diputados en sesión de 29 de Noviembre de 1883, al aprobar, por veintiocho votos contra once, el artículo 72, aprobado por el Senado, del Proyecto de Ley sobre Administración de Ferrocarriles del Estado, artículo que declara que *no* son empleados públicos los empleados *á contrata*. No fué aceptada, ni debía serlo, la opinión de los señores Matte y Amunátegui, opinión que atribuía un alcance absoluto y absurdo á las palabras *empleos públicos*. Vid. art. 65 de la Ley de 4 de Enero de 1884. *(Nota del Autor.)*

años con todos los destinos de profesor de los establecimientos de enseñanza sostenidos por la Nación.

Este procedimiento inconstitucional, y que se ha repetido en muchos otros casos, es debido á la falta de cumplimiento, por parte del Congreso, de la obligación de formar el plan general de Educación nacional á que alude el artículo 153 (144) de la Constitución, obligación que sólo ahora, después de cuarenta y cinco años corridos desde 1833, ha venido á llenar con la promulgación de la Ley de 9 de Enero del año actual (1879).

La falta de ese plan se ha suplido, en gran parte, por medio de decretos que las Cámaras jamás han objetado, y que, lejos de ello, han ratificado al aprobar las Cuentas de Inversión que el Ejecutivo les ha presentado anualmente, quedando así éste revestido de facultades verdaderamente legislativas en materia de Instrucción pública. Igual cosa ha sucedido con la Guardia Nacional y con cuanto á ella se refiere.

Todo esto es más que incorrecto, y nos parece que el Congreso ha principiado ya á reaccionar en la materia, reivindicando las atribuciones que le son propias, según se deja ver por la Ley de Instrucción Media y Superior que acaba de ser promulgada, y en la cual, si se ha creído necesario conferir al Presidente de la República la facultad de crear clases, se le sujeta á las formalidades previas que la misma Ley determina.

Que el Ejecutivo crée destinos cuando *la Ley* le faculta expresamente para hacerlo, es algo tan arreglado á la Constitución como el que contraiga una deuda, si la Ley le autoriza también para ello.

La Constitución exige que los empleos públicos sean creados *por Ley*, pero no exige una Ley *especial* para cada destino en particular. Así la Ley de 15 de Octubre de 1875, sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales, faculta al Presidente de la República para crear, previas también las formalidades que ella misma determina, ciertos empleos ó cargos subalternos del Orden Judicial.

La opinión de que el Ejecutivo puede crear, por medio de simples decretos, empleos públicos no retribuídos, no tiene base

en la Constitución, y ella ha suscitado protestas en más de una ocasión.

Así, en sesión de la Cámara de Diputados de 6 de Diciembre de 1871, los señores don Angel Custodio Gallo y don Francisco Puelma sostuvieron, al tiempo de discutirse el Presupuesto de Relaciones Exteriores, que no había sido Constitucional el nombramiento hecho por el Ejecutivo en el señor don Maximiano Errázuriz para Ministro Plenipotenciario de Chile en Viena, porque, aunque el nombrado lo hubiera sido sin sueldo, la creación de la Legación misma era materia de Ley. El señor don Enrique Cood impugnó esa opinión, deduciendo la facultad del Ejecutivo del hecho de haber sido nombrado el diplomático sin sueldo alguno, y de la atribución Constitucional que le compete de nombrar los Agentes Diplomáticos y Consulares.

Nos parece, sin embargo, que una cosa es *crear una* Legación, y otra bien diversa *nombrar* al que debe servirla. La Constitución en ninguna parte confiere al Ejecutivo facultad de *crear empleos sin sueldo*, y sólo sí la de nombrar los empleados, presupuesta la creación del empleo por la Autoridad competente. Nosotros no aceptamos el sistema de destinos gratuítos creados por medio de simples *decretos*. Semejante sistema destruye por su base todo nuestro edificio Constitucional, pues daría lugar á que el Ejecutivo creara entre sus amigos acaudalados, una falange de empleados gratuítos, que ocuparan para sí los destinos públicos so color de que los servían de balde.

Así podría el Ejecutivo crearse un Ejército pagado por sus amigos, y no se divisa tampoco por qué no habría de recibir de éstos los fondos necesarios para sostenerse en el Poder, aun cuando las Cámaras se negaran á votar la Contribuciones. La pendiente del abuso es resbaladiza.

Cuando la Constitución ha querido que los empleos públicos sean creados por la Ley, no ha distinguido entre los pagados y los no pagados. Ha querido reservar al Congreso cierta intervención superior en los negocios con los cuales se relaciona el empleo que se trata de establecer. Para crear una Legación, por ejemplo, es menester apreciar las circunstancias que pueden

ó no hacerla necesaria ó conveniente, y no puede decirse que lo *gratuíto* del cargo, que es algo que depende en la mayor parte de los casos, de las circunstancias especiales del nombrado, haya de hacer ilusoria esa intervención superior, que, en el Sistema Parlamentario, ejerce el Congreso aun sobre aquellas atribuciones del Ejecutivo que son de un carácter más exclusivo, como el nombramiento de los Ministros del despacho y otras.

Aunque el caso á que acabamos de aludir ha ocurrido más de una vez, no creemos que deba ser imitado, pues no conocemos Ley alguna que faculte al Ejecutivo para *crear* Legaciones gratuítas donde le plazca. No existiendo esa Ley, no divisamos en qué pudiera fundarse el ejercicio de semejante facultad, sino en una práctica que ya es tiempo de corregir, si nuestros Congresos no quieren continuar siendo, como hasta ahora, bien poco celosos de sus prorrogativas. Y la verdad es que pocas de ellas han sido más atropelladas que la de crear empleos, á que se refiere la primera parte del inciso 10 del artículo 37 (28).

*
* *

En cuanto á la facultad de *dar pensiones*, materia también de Ley, según dicho inciso, no es cuestión Constitucional la de resolver si las Cámaras deben votar, antes de decidir en materia de pensiones, si el individuo á quien ó á cuya familia se trata de concederlas, ha empeñado ó no la gratitud nacional. Esto es materia de simple trámite, que se rige por los reglamentos ó acuerdos interiores de las Cámaras mismas.

Pero esa práctica, que se observó durante muchos años en la Cámara de Diputados, creemos que hasta 1852, se relaciona con un punto que es grave.

Al hacer mérito de las *pensiones*, la Constitución separa la proposición "*dar pensiones*" de la siguiente: "y decretar honores públicos á los grandes servicios," sólo por una coma, no por punto y coma, como lo hace respecto de los períodos anteriores. Luego es claro que el complemento final "á los grandes

servicios," se refiere tanto al verbo *dar* como el verbo *decretar*, que están unidos por la conjunción copulativa *y*, siéndolo, entonces, que, como muy bien lo sostuvo el señor don Manuel Antonio Matta, en sesión de la Cámara de Diputados de 14 de Agosto de 1858, la Ley no puede dar *pensiones* sino á los *grandes servicios*, y sólo á éstos; á pesar de que la opinión contraria, que en dicha sesión sostuvo el señor don Waldo Silva, según la cual se conceden pensiones á servicios que no son *grandes* ni *notables*, se ha convertido en una mala escuela que constituye al Estado en protector de los desvalidos, y aun, en muchos casos, de quienes no lo son.

Nosotros, pensando como el señor Matta, desearíamos que cada vez que se tratara de *dar pensiones*, las Cámaras recordaran *previamente*, restableciendo el trámite que antes se empleaba en la de Diputados, que sólo es Constitucional acordarlas á los *grandes servicios*. Tal es la voluntad de la Ley Fundamental, voluntad que debe ser siempre respetada (1).

***

Y ¿qué se entiende por honores *públicos* para los efectos de la

(1) Según la Ley de 10 de Septiembre de 1887, las solicitudes que tengan por objeto conceder pensiones, donaciones ó condonaciones de deudas, ó que importen abono de servicios civiles ó militares, deben ir acompañadas de certificados de los Secretarios de ambas Cámaras que acrediten si el peticionario ha formulado en los cinco años precedentes otra solicitud con el mismo objeto, y cuál resolución ha recaído en ella, si la hubiere habido, á fin de que no se tome en consideración en una Cámara estando pendiente en la otra, y para los efectos que previene el artículo 42 (33) de la Constitución. Las solicitudes y *mociones* referentes á estas materias, no pueden ser consideradas sin el informe de la Comisión respectiva, la cual se pronunciará *previamente*, cuando se trate de servicios prestados á la Nación, acerca de si dichos servicios han comprometido ó nó la gratitud nacional. Cada Cámara, al resolver sobre dichas mociones ó peticiones, decidirá, también *previamente*, si los servicios que se alegan han comprometido ó no la gratitud nacional Estas solicitudes ó mociones no pueden ser firmadas por más de dos miembros del Congreso, y deben ser consideradas por orden de antigüedad, salvo que se acuerde la preferencia en votación secreta por los tres cuartos de los miembros presentes. (*Nota del Autor.*)

disposición que examinamos? El Senado, después de una larga discusión promovida en sus sesiones de 8 y 10 de Julio de 1846, con ocasión de un Proyecto que tenía por objeto honrar la memoria del señor don Mariano Egaña, resolvió, por once votos contra cinco, que podía decretar por sí sólo honores *en su recinto*, decidiendo así que ellos no tienen el carácter de *públicos*.

Á la verdad que no es fácil comprender lo que se entiende por honor *público*, si no lo es, por ejemplo, colocar el retrato del honrado en el lugar donde tiene sus sesiones una de las Cámaras. Lo visible ú ostensible del honor tampoco decide acerca de su carácter de *público*, porque se han tributado entre nosotros honores tan visibles, como el de levantar estatuas en las calles, plazas ó paseos, costeadas sólo con erogaciones particulares y sin que ninguna Ley las haya decretado.

La columna trajana que tenemos en Santiago, con los perfiles de los señores Benavente, Tocornal, Sanfuentes y García Reyes, nos parece que es un honor público, si por público se entiende lo que está á lo vista de todos. Lo son tambien la estatua de Cochrane en Valparaíso, la de Wheelwright en el mismo puerto. Y sin embargo, en todos estos casos y en muchos otros, honores que son públicos en el sentido que acabamos de indicar, no han sido autorizados por Ley alguna.

Debemos, en consecuencia, deducir de lo que precede, que, según la inteligencia prácticamente dada á la Constitución, y que, por lo demás, guarda armonía con la que se ha dado á la segunda parte del artículo 5.º (4.º), sólo se entiende que es *público* el honor votado por el Congreso á *expensas* de la Nación.

***

Inciso 11

Amnistía, según el Diccionario de la Real Academia Española, es: "Olvido de los delitos *políticos*, el cual decreta el Soberano". Indulto es: "Gracia por la cual el superior *remite la pena*, ó exceptúa y exime á alguno de la Ley ó de otra cual-

quiera obligación". La amnistía, según el artículo 93 de nuestro Código Penal, número 3.º, "*extingue por completo* la *pena* y todos *sus efectos;*" la gracia de indulto, según el número 4.º del mismo artículo, "sólo *remite* ó *conmuta* la pena; pero no quita al favorecido el carácter *de condenado* para los efectos de la reincidencia ó nuevo delinquimiento y demás que determinan las Leyes".

Según esto, la amnistía recae sobre delitos políticos; el indulto sobre delitos comunes; aquélla borra el hecho y todos sus efectos desaparecen para la Ley; éste no borra el hecho, sino que perdona la pena, sin que desaparezcan para la Ley todos los efectos de aquél (1).

Estas distinciones tan marcadas, y que todos los jurisconsultos han aceptado sin discusión, nos parece que fueron olvidadas por la Ley de 8 de Noviembre de 1865, que dice así: "Se concede amnistía á todos los comprometidos en el hecho que tuvo lugar en la ciudad de Talca el 7 de Julio último, quedando en consecuencia fenecidos los juicios que hayan tenido origen ó sido consecuencia de ese hecho".

El hecho á que esa Ley alude fué el de haber sido quemada en la plaza de Talca una copia de cierta Sentencia dada por la Corte de Apelaciones de Santiago, en la causa criminal promovida por un vecino de aquella ciudad contra el Juez Letrado de la Provincia. El delito era el de desacato ó falta de respeto á la Corte; su carácter era, por consiguiente, el de delito *común.*

Si esto es así, no debió dictarse una Ley de *amnistía,* desde que ésta no tiene aplicación sino tratándose de delitos políticos.

Por otra parte, encontrándose pendientes los procesos á que aquel hecho dió origen, nos parece que la Ley citada violó el artículo 108 (99) de la Constitución, porque con ella se entor-

(1) La amnistía es una medida general que se aplica á una *categoría de personas*; el indulto es la remisión total ó parcial de la pena pronunciada contra *un individuo.* (*Nota del Autor.*)

peció y paralizó la acción de los Tribunales en causas de que se hallaban conociendo.

Más todavía, ¿cómo concebir amnistía ó indulto donde no ha habido condenado? Si todo procesado tiene derecho á ser reputado como inocente, mientras no declara lo contrario una Sentencia ejecutoriada, mal se comprende que se amnistíe ó indulte al inocente. No se puede extinguir ni remitir una pena que no existe, desde que no ha sido aplicada.

Creemos que la Ley á que hemos llamado la atención fué aconsejada por móviles sanos y elevados en los difícilos momentos que la guerra con España acababa de crear al país; pero creemos que ella es Constitucionalmente objetable en más de un sentido, y que no debe admitirse como precedente digno de ser imitado.

***

La Ley solamente puede conceder *indultos generales* y *amnistías*. Aunque la Constitución emplea la conjución *ó* para unir las dos expresiones, ellas tienen, como lo hemos indicado ya, bien distinta significación. Los indultos *particulares* sólo pueden ser concedidos por el Presidente de la República, conforme á la parte 15 del artículo 82 (73), salvas las excepciones que ella misma determina.

Siendo esto así, es evidente que el Congreso, fuera de los casos de excepción allí expresamente enumerados, no puede otorgar indulto alguno particular. Por consiguiente, el que las Cámaras pretendieron conceder á don Juan Aldunate en 1849, por medio de un Proyecto de Ley, fué insconstitucional; y el Presidente de la República obró bien al devolver dicho Proyecto al Congreso desechándolo en el todo, como lo demostró perfectamente el señor don Manuel Antonio Tocornal Grez, entonces Ministro de Justicia, contestando, en sesión de la Cámara de Diputados 31 de Octubre de 1849, á las observaciones que el señor don Federico Errázuriz formuló acerca del ejercicio del veto por parte del Ejecutivo en aquel caso.

***

Inciso 12

No hay pleonasmo en este inciso. Una cosa es el lugar donde debe residir la Representación Nacional, ó sea la capital de República, porque forman parte de la referida Representación el Presidente de la República y otras Autoridades, como la Corte Suprema, Corte de Apelaciones de Santiago; etc.; y otra diversa es el lugar donde debe *tener sus sesiones el Congreso*, lugar que la Constitución no ha querido que éste solo pueda cambiar á su arbitrio, exigiendo por eso que el asunto sea materia de Ley, á fin de que tan grave medida jamás llegue á realizarse sin la concurrencia del Ejecutivo.

No conocemos la Ley especial que haya declarado que Santiago es la capital de la República, y que en dicha capital deba tener sus sesiones el Congreso. No ha llegado el caso de aplicar el precepto contenido en este inciso, desde 1833.

Art. 38 (29)

"Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

"1.ª Calificar las elecciones de sus miembros, conocer sobre los reclamos de nulidad que ocurran acerca de ellas, y admitir su dimisión, si los motivos en que la fundaren, fueren de tal naturaleza que los imposibilitaren física ó moralmente para el ejercicio de sus funciones. Para calificar los motivos, deben concurrir las tres cuartas partes de los Diputados presentes.

"2.ª Acusar ante el Senado, cuando hallare por conveniente hacer efectiva la responsabilidad de los siguientes funcionarios:

"Á los Ministros del Despacho, y á los Consejeros

de Estado en la forma, y por los crímenes señalados en los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 107 (83, 84, 85, 86, 87, 88 y 98).

"Á los Generales de un Ejército ó Armada por haber comprometido gravemente la seguridad y el honor de la Nación; y en la misma forma que á los Ministros del Despacho y Consejeros de Estado.

"Á los miembros de la Comisión Conservadora por grave omisión en cumplimiento del deber que le impone la parte 2.ª del artículo 58 (49).

"Á los Intendentes de las Provincias por los crímenes de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de los fondos públicos y concusión.

"Á los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia por notable abandono de sus deberes.

"En los tres últimos casos la Cámara de Diputados declara primeramente si ha lugar ó nó, á admitir la proposición de acusación, y después, con intervalo de seis días, si ha lugar á la acusación, oyendo previamente el informe de una Comisión de cinco individuos de su seno, elegida á la suerte. Si resultare la afirmativa, nombrará dos Diputados que la formalicen y prosigan ante el Senado."

***

Primera atribución

La disposición de la parte 1.ª del artículo 38 (29) referente á la dimisión de los Diputados no ha sugerido cuestión alguna pues hasta ahora jamás ha llegado el caso de aplicarla (1).

(1) El caso se ha presentado en 1885. El señor don Manuel Antonio Matta hizo renuncia de su cargo de Senador, renuncia que no fué aceptada por el Senado. (*Nota del Autor.*)

Muy distinta cosa ha sucedido con la disposición referente á la calificación de las elecciones de los Diputados, la cual ha suscitado siempre idéntica cuestión en el primer año de todos los períodos Legislativos que se han venido sucediendo desde 1849, y cuestión que, á la verdad, ha sido resuelta siempre, y no podía sino serlo así, en el sentido de establecer una diferencia marcadísima entre la atribución Constitucional que á la Cámara compete de calificar *las elecciones* de sus miembros, y la atribución meramente reglamentaria de calificar *los poderes* que ellos presentaren.

Hay distinciones que fluyen de la Ley de la necesidad, de la naturaleza misma de las cosas. Si la Cámara no hubiera de comenzar sus operaciones por la calificación de los poderes de sus miembros, ¿cómo se constituiría? Y obsérvese que, mientras no se constituye, no es ni puede llamarse una parte de la Representación Nacional, como muy bien lo hacía notar el señor don Domingo Arteaga Alemparte, en sesión de la Cámara de Diputados de 8 de Junio de 1867. Es preciso, como él lo decía, empezar por el principio, y para ello no existe temperamento más adecuado que el que constantemente se ha adoptado, de hacer ante todo la calificación de los *poderes*, sin perjuicio de considerar más tarde el fondo mismo de la *elección*, si á ello hubiera lugar.

Renovada la Cámara por la elección del pueblo, conforme á la Ley, es sabido que los presuntivamente electos reciben una copia del acta de la respectiva Junta Escrutadora Departamental, copia que les sirve de *credencial* ó *poder* para concurrir á las sesiones preparatorias de la Cámara.

Es evidente, sin embargo, que los electos no pueden ser reputados como *verdaderos* Diputados, mientras su elección no haya sido calificada por la Cámara, ya que es posible que dicha elección haya sido nula ó viciosa. Y como todos los presuntos miembros de la Cámara se encuentran en idéntico caso, resultaría que no habría medio posible de hacer la calificación de una manera seria y formal, si no se arbitrara algún expediente para *constituir* á la Cámara misma desde luego.

Con el sistema de principiar por el examen de los poderes, sin perjuicio de la calificación posterior de la elección, cuando ésta diere lugar á objeciones, se salva todo inconveniente, y se llega al resultado de *constituir* la Cámara con celeridad.

En la sesión preparatoria que la Cámara de Diputados celebra el 29 de Mayo (1) con posterioridad á la elección de sus nuevos miembros, se designa una Comisión de cinco de éstos, con el exclusivo objeto "de *examinar* los *poderes* de los electos y de presentar, respecto á ellos, los correspondientes informes á la Cámara en su primera sesión ordinaria".

Esta Comisión se limita sólo á examinar la forma *externa* de los poderes, esto es, si están realmente conformes con el resultado del acta de la Junta Escrutadora General y con el de los escrutinios parciales de cada Junta Receptora; si vienen firmados por Autoridad competente; y en suma, si del mismo poder no aparecen vicios ó defectos que lo hagan insuficiente para que quien lo presenta sea admitido á funcionar, aunque sea provisionalmente, como miembro electo de la Cámara. Esta, al aceptar como suficiente un poder, no hace otra cosa que pronunciarse acerca de su forma externa y aparente; y reservándose la facultad de decidir acerca del fondo mismo de la elección, no confiere al Diputado, cuyo es el poder, sino una Representación condicional que se convierte en definitiva y estable, si la elección misma, como sucede en la gran mayoría de los casos, no es objetada por miembro alguno de la Cámara, ni impugnada como mala por ningún ciudadano dentro del término fijado por la Ley.

Si el poder no estuviere en orden, porque no emana de Autoridad competente; porque el resultado del escrutinio aparece falseado en él mismo; porque contiene borraduras, raspaduras ó falsificaciones, ó por otro motivo cualquiera que, resultando

(1) Esa sesión se celebra ahora el 15 de Mayo, según el artículo 97 de la Ley Electoral de 9 de Enero de 1884, según el artículo 100 de la última Ley de Elecciones de 20 de Agosto de 1890 y según el Reglamento de la Cámara de Diputados, reformado el 10 de Enero de 1885. *(Nota del Autor.)*

de su misma inspección lo haga indigno de fe, la Cámara no lo acepta, y, mientras llega el momento de pronunciarse acerca de la elección misma, no es admitido á funcionar como Diputado quien lo presentó.

Aprobados tantos poderes cuantos fueren menester á lo menos para que haya *quorum*, en la forma sumaria y expedita que acabamos de indicar, la Cámara queda ya en aptitud de pronunciarse acerca de los poderes que no consideró admisibles *prima-facia*, resolviendo las cuestiones de fondo que se relacionan con la elección, entrando á la *calificación* de ésta y fallando *los reclamos de nulidad pendientes.*

Si la calificación *del poder*, como lo hemos dicho, conforme á la práctica invariablemente observada por la Cámara de Diputados, es algo que en nada menoscaba el ejercicio de las atribuciones Constitucionales de ésta para calificar *la elección*, es claro que, cuando un *poder* es calificado de suficiente, *no* queda resuelto que la *elección* es correcta ni válida. Y, al revés, cuando se califica una *elección* como ilegal, cuando es declarada *nula*, el poder cae por tierra, cesando la Representación de quien lo exhibió.

Calificar una elección, es ejercer cuantas atribuciones fueren necesarias para depurarla de los vicios de que adoleció, y para restablecer la verdad del sufragio, alterada por cualquier motivo. Así, al ejercitar aquella facultad, puede la Cámara rectificar escrutinios; puede ordenar que se le remitan las actas parciales para verificarlo, cuando se hubiere negado á hacerlo la Autoridad establecida por la Ley; puede *anular* de oficio, ó sin petición de persona extraña, la elección que califica; puede, en fin, si acepta la elección como válida, corregirla de los defectos con que se la hubiere falseado, para hacer que su resultado favorezca á quien fué el verdadero elegido del pueblo, y para evitar que usurpe la Representación de éste quien careciere de título para asumirla.

Citaremos algunos casos prácticos en comprobación de lo que acabamos de afirmar.

En sesión de 7 de Junio de 1864, la Cámara de Diputados, al ocuparse en los poderes que, por el Departamento de Val-

paraíso, le habían presentado los señores don Antonio Varas, don Domingo Santa María y don Ignacio Zenteno, como Diputados propietarios, y los señores don Adriano Borgoño y don Justo Arteaga Alemparte como suplentes, observó que de esos mismos poderes resultaba que el señor Zenteno había obtenido sólo cuatrocientos treinta y seis votos para Diputado propietario, al paso que el señor don *José* Victorino Lastarria y don Victorino Lastarria, nombres que evidentemente se referían á una sola persona, y que la Municipalidad de Valparaiso quiso considerar como dos diferentes, había obtenido cuatrocientos cuarenta votos. Observó que el señor Arteaga había reunido sólo cuatrocientos treinta y seis votos para suplente, al paso que del poder resultaba que el señor don Francisco Vargas *Fon*tecilla reunía cuatrocientos cuarenta, aplicándole, como era evidente, los votos emitidos en favor suyo y los emitidos en favor de don Francisco Vargas *Fuen*tecilla, que dicha Municipalidad tuvo también la idea de considerar como personas diferentes.

Persuadida la Cámara de que aquello importaba un ardid inaceptable, y de que don José Victorino y don Victorino Lastarria eran una misma persona, como lo eran también una misma don Francisco Vargas *Fuen*tecilla ó *Fon*tecilla, pues se sabía muy bien quiénes habían sido los candidatos de cada partido; *calificando la elección*, la depuró de aquel vicio, y, *rectificando el escrutinio*, declaró, por cuarenta y cinco votos contra cinco, que eran Diputados por Valparaíso los señores Lastarria y Vargas, y que no lo eran los señores Zenteno y Arteaga.

La misma Cámara, en sesión de 9 del citado mes y año (Junio de 1864), al ocuparse en los poderes duales que habían presentado por el Departamento de Petorca los señores don Luis Ovalle y don Waldo Silva, resolvió que *no* eran bastantes los poderes de aquél ni los de éste. Acto continuo acordó, por treinta y cinco votos contra quince, oficiar al Presidente de la República á fin de que impartiera las órdenes necesarias para *que se verificara nueva elección* en Petorca, con lo cual declaró virtualmente *nula* la que había tenido lugar en Marzo anterior, *á pesar de que nadie había iniciado reclamo en ese sentido.*

Igual cosa decidió la misma Cámara, en sesión de 18 de Junio de 1867, declarando que no aceptaba los poderes de ninguno de los grupos de la dualidad formada en Linares, y acordando hacerlo saber al Ejecutivo para que se procediera á nueva elección, *sin que hubiera precedido reclamación alguna de nulidad.* En sesión de 5 de Julio de 1870 declaró también nulas las elecciones del Departamento de Cauquenes, verificadas el 3 de Abril de ese año, *sin que se hubiera entablado tampoco reclamación en ese sentido.*

En sesión de 2 de Junio del citado año de 1870, la Cámara de Diputados *rectificó el escrutinio* de las elecciones de Copiapó, declarando que los electos por aquel departamento eran los señores don Pedro León Gallo y don Manuel Antonio Matta, y no los señores don Miguel Luis Amunátegui ni don Luis Pereira, á quienes habían sido remitidos los poderes.

En sesión de 28 de Julio del mismo año, tratando de los poderes de la elección del Departamento de Petorca, la Cámara de Diputados, *rectificando otra vez el escrutinio,* proclamó como Diputados propietarios á los señores don Ambrosio Montt y don Ramón Cerda, y como suplente al señor don Miguel Cruchaga, en lugar de los señores don Ruperto Ovalle, don Pablo Flores y don José Antonio Soffia. Esta resolución fué adoptada por treinta y ocho votos contra ventisiete.

En sesión de 11 de Junio anterior la Cámara había hecho algo más grave. Como la Municipalidad de Freirina se hubiera negado á verificar el escrutinio de la elección de Diputados que se efectuó el 3 de Abril de 1870, elección cuyo resultado había favorecido al señor don Ambrosio Montt, la Cámara ordenó que se le remitieran las actas de los escrutinios parciales de las mesas receptoras, y supliendo la omisión de la referida Municipalidad, practicó ella misma el escrutinio en dicha sesión, y declaró al señor Montt Diputado por aquel Departamento.

La observación que entonces hizo el señor don Vicente Sanfuentes, idéntica á la que el señor don Antonio Varas había hecho en 1864, en el caso de los señores Lastarria y Zenteno, de que la facultad de escrutar no corresponde á la Cá-

mara, porque entonces la Ley la encomendaba á las Municipalidades (hoy á las Juntas Escrutadoras que crea la Ley de 12 de Noviembre de 1874), nada arguye en contra del procedimiento observado por la Cámara en los casos que hemos recordado; porque *rectificar*, *corregir* ó *completar* un escrutinio, es algo tan distinto de escrutar, como lo es fallar un proceso en primera instancia de revisarlo en segunda. Como quiera que sea, suponemos que nadie sostendrá que una elección correctamente hecha en favor de una ó más personas haya de quedar sin efecto porque la Autoridad encargada por la *Ley* del escrutinio final se niegue á hacerlo. Entonces, la Cámara, que se ve así ajada en uno ó varios de sus miembros, pone en ejercicio la facultad que le acuerda la *Constitución* de *calificar la elección*, facultad que envuelve *todas*, *absolutamente todas* las necesarias para hacer que prevalezcan la luz, la verdad y la justicia.

Si para ello es menester escrutar, escrutará la Cámara. Si, al ocuparse en el examen de la elección, encontrare que es nula, la declarará nula *de oficio*, como lo ha hecho en varios de los casos que hemos apuntado.

Nos parece que lo dicho basta para manifestar que *calificar poderes* es bien distinta cosa de *calificar elecciones*. Esto último lo comprende todo; es el género respecto de la especie, si nos es permitido expresarnos así. Cuando se califica *una elección*, la Cámara la declara válida ó nula en definitiva, aunque no hubiere habido *reclamo*. Cuando éste se entablare en forma, debe procederse conforme á lo dispuesto en la Ley de Elecciones. Por lo demás, la práctica constante de nuestras Cámaras ha resuelto ya uniformemente la cuestión que ha motivado las observaciones precedentes, en el sentido que dejamos indicado, único conveniente, razonable y posible.

La aprobación de los poderes, lo repetimos para concluir, no excluye los reclamos de nulidad pendientes, ni los que pudieran entablarse dentro del término señalado por la Ley, ni estorba la calificación posterior de la elección misma, si fuere necesaria Aquella resolución, meramente provisional, nada prejuzga acerca del fondo de la elección, y por eso los poderes se aprueban

siempre *sin perjuicio de reclamos de nulidad.* Así lo resolvió la Cámara de Diputados, por cuarenta votos contra tres, en sesión de 8 de Junio de 1849, y así lo ha decidido constantemente en todos los períodos Legislativos en que se ha suscitado la cuestión. Esta puede, por lo tanto, considerarse como resuelta definitivamente por nuestras prácticas parlamentarias, ya tan claramente establecidas, que hacen innecesaria mayor digresión.

***

Segunda atribución

La atribución de acusar á ciertos altos funcionarios públicos, que la parte 2.ª del artículo 38 (29) confiere á la Cámara de Diputados, es exclusiva sólo en cuanto á acusarlos *ante el Senado.* Así, algunos de esos funcionarios pueden ser acusados ante la Justicia ordinaria por el Ministerio Público ó por un particular, y en razón de los mismos delitos que autorizarían á la Cámara de Diputados para llevarlos á la barra del Senado.

Siendo la Cámara de Diputados la única Autoridad que puede acusar ante el Senado á ciertos funcionarios públicos, es evidente entonces que, si algún individuo que no fuere miembro de aquélla, solicitare que ponga en ejercicio esa facultad, la solicitud no tendría consecuencia ni importancia alguna, si no fuera patrocinada por algún Diputado que la acogiera como suya, según se resolvió en el caso que recordamos al ocuparnos en el inciso 6.º del artículo 12 (10), en la parte referente al derecho de petición. Y en idéntico sentido fueron resueltas peticiones análogas en sesiones de la Cámara de Diputados de 18 de Agosto de 1852 y de 27 de Julio de 1853, en que se devolvieron al señor don Ignacio de la Carrera, por no haber sido patrocinadas por ningún Diputado, las solicitudes en que pedía á la Cámara encargara á alguno de sus miembros que acusasen ante el Senado á los Magistrados de una de las Cortes Superiores, que le habían inferido perjuicio en una Sentencia confirmatoria por ellos pronunciada.

En el caso de poder ser acusado ante la Justicia ordinaria por el Ministerio Público ó por un particular, se encuentran los Generales, los Intendentes de Provincia y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia. Así, se ha dado ejemplo de Intendente, no solamente acusado ante los Tribunales ordinarios por el crimen de infracción de la Constitución, sino también condenado por éstos.

De acusaciones contra Generales de Ejército ó Armada iniciadas por la Cámara de Diputados ante el Senado, no se ha presentado en Chile caso alguno. Si llegara á ocurrir, lo que no esperamos, se sujetarían á las mismas reglas que las de los Ministros del Despacho y de los Consejeros de Estado, en las cuales nos ocuparemos al estudiar los artículos 92 á 97 y 107 (83 á 88 y 108) de la Constitución.

El artículo 83 (74) nos proporcionará ocasión para ocuparnos también en las acusaciones que es lícito entablar contra el ex-Presidente de la República, dentro del término, en la forma y por los crímenes que dicho artículo determina.

***

Por el momento, nos corresponde recordar las cuestiones á que han dado lugar las acusaciones contra los Intendentes y Magistrados de los Tribunales Superiores, las cuales, del mismo modo que las que la Cámara de Diputados iniciare contra los miembros de la Comisión Conservadora por grave omisión en el cumplimiento del deber que les impone la parte 2.ª del artículo 58 (49), se sujetan á las formalidades especiales que establece el último párrafo del artículo 38 (29).

Notaremos desde luego, y por punto general, que la Cámara de Diputados ejerce la facultad de acusar, bien sea que se encuentre funcionando en sesiones ordinarias ó *extraordinarias*, sin necesidad de que el Ejecutivo incluya la acusación en la convocatoria. Así se deduce de las palabras *cuando hallare por conveniente*, que emplea la Constitución en el primer párrafo de la atribución que es materia de nuestras observaciones, y así lo ha resuelto la práctica constante de nuestras Cámaras, práctica

que es perfectamente correcta y Constitucional, como lo manifestaremos al estudiar las cuestiones que ha sugerido la aplicación del artículo 53 (44).

***

No ha ocurrido caso alguno de acusación contra miembros de la Comisión Conservadora. Atendida la naturaleza de las funciones que á ésta encomienda el artículo 58 (49), y tomando en cuenta que sólo son acusables sus miembros cuando omiten dirigir al Presidente de la República representaciones conducentes á velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes, y á prestar protección á las Garantías Individuales, nos parece poco menos que imposible que ocurra el caso de tal acusación, pues, para que ella tuviera algún fundamento, sería menester probar, no sólo que hubo una infracción de la Constitución ó de la Ley, ó un atropello de las Garantías Individuales de cierta gravedad, sino que los miembros de la Comisión Conservadora tuvieron noticia del hecho, que lo calificaron como de tal infracción ó atropello, y que, á pesar de esto, incurrieron en la grave omisión de no representarlo al Presidente de la República.

***

La Constitución, después del párrafo destinado á la acusación contra los miembros de la Comisión Conservadora, respecto del cual es inútil agregar cosa alguna á lo ya dicho, establece que los Intendentes de Provincia pueden ser acusados ante el Senado por la Cámara de Diputados por los crímenes de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de los fondos públicos y concusión.

De estas acusaciones ha habido más de un caso, y ellas han sugerido las siguientes cuestiones: 1.ª, ¿dentro de qué término puede un Intendente ser acusado por la Cámara de Diputados ante el Senado? 2.ª, ¿qué se entiende por crimen *de infracción de la Constitución* para los efectos de tal acusación? 3.ª, ¿puede la Cámara de Diputados proponer votos de censura contra un

Intendente? 4.ª, ¿puede dicha Cámara acusar ante el Senado á un Gobernador?

***

Primera cuestión.—En cuanto al tiempo dentro del cual pueden ser acusados los Intendentes, obsérvese que la Constitución guarda completo silencio, y otro tanto sucede respecto de todos aquellos funcionarios que son acusables ante el Senado por la Cámara de Diputados, con excepción solamente del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho. En cuanto al primero, el artículo 83 (74) fija para la acusación el año inmediato á la expiración del período Presidencial; en cuanto á los últimos, el artículo 101 (92) señala el término del ejercicio del cargo y los seis meses siguientes á la separación.

Pues que nada dice la Constitución respecto al plazo dentro del cual son acusables por la Cámara de Diputados los Intendentes, Magistrados de los Tribunales Superiores y demás funcionarios á que se refiere la parte 2.ª del artículo 38 (29) (Consejeros de Estado, Generales de Ejército ó Armada y miembros de la Comisión Conservadora), parece evidente que sólo pueden ser acusados *mientras ejercen* sus funciones, ya que, una vez que hubieren cesado de desempeñarlas, desaparecería el fundamento en que descansa principalmente la facultad excepcional de acusar, que en todos los países sujetos al sistema Representativo, corresponde y debe corresponder á la Cámara de Diputados, de Representantes ó de los Comunes, ante la otra Cámara. Éste fundamento es la necesidad de obtener que un funcionario indigno sea separado del puesto que no podría continuar desempeñando sin grave ofensa para la vindicta pública.

Hé aquí por qué el artículo 98 (89) de la Constitución, al determinar las facultades que el Senado ejerce en el juzgamiento de los funcionarios que ante él puede acusar la Cámara de Diputados, establece que la declaración de culpabilidad hecha por aquel cuerpo produce la *destitución* del acusado, el cual debe ser juzgado *con arreglo á las Leyes* por el *Tribunal ordinario competente* tanto para la aplicación de la pena señalada al de-

lito cometido, cuanto por hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado ó á particulares.

Así, como sucede en Inglaterra, según dice Macaulay, desde la caída de Roberto Walpole en 1742, debe reputarse la pérdida del cargo y la desaprobación pública como un castigo suficiente para los errores de la Administración no imputables á hechos personales de corrupción. De estos últimos, toda vez que constituyan delitos, debe buscarse el castigo ante el Tribunal ordinario competente.

Luego, pues, y exceptuando los casos de acusación contra el Presidente y sus Ministros, porque respecto de ellos la Constitución dispone otra cosa, por motivos que á su tiempo indicaremos, es obvio que un Intendente no puede ser acusado por la Cámara de Diputados una vez que hubiere dejado de serlo. La Constitución autoriza á dicha Cámara para acusar á los Intendentes, mas no á los ex-Intendentes de Provincias. Otro tanto decimos de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, de los Consejeros de Estado, Generales de Ejército ó Armada y miembros de la Comisión Conservadora.

La opinión que acabamos de emitir fué sostenida en sesión de la Cámara de Diputados de 3 de Julio de 1849 por el señor don Juan Bello, y en la de 7 del mismo mes y año por el señor don José Victorino Lastarria. En idéntico sentido discurrió el señor don Marcial Martínez cuando, al dar cuenta el señor Ministro del Interior, don Miguel Luis Amunátegui á la Cámara de Diputados, en sesión de 27 de Noviembre de 1869, de que el Intendente del Maule, señor don Nicolás Figueroa, acababa de ser reemplazado, declaró en el acto que no tenía ya objeto y que no podía ser ventilada la acusación que contra dicho Intendente pendía ante la Cámara. Esta aceptó, en su sesión inmediata de 29 del mismo mes, la manera de ver del señor Martínez, admitiendo el retiro de la acusación por cuarenta y cuatro votos contra seis, y sancionando así la teoría que dejamos expuesta, cuya verdad nos parece incontrovertible.

Esta teoría es tanto más necesaria, cuanto que la jurisdicción

verdaderamente excepcional que, en virtud de sus atribuciones inspectivas, deben ejercer las Cámaras, la una acusando y la otra juzgando, no conviene sea ampliada más allá de lo estrictamente necesario, á fin de que haya algún límite para el ejercicio de tan extraordinarias facultades, y se evite el peligro de que la *justicia* que administran las Cámaras, sea frecuentemente poco *justa*, y se inspire, como de ordinario sucede, en pasiones políticas del momento.

Una vez separado del puesto el funcionario que se intenta acusar, está satisfecha la razón en que reposa el sistema de acusaciones extraordinarias á que se refiere la parte 2.ª del artículo 38 (29), y debe cesar ó suspenderse la acusación, menos en los casos en que la Constitución misma disponga otra cosa.

***

Segunda cuestión.—La infracción de una Ley, y especialmente de aquellas á que se refiere la *Constitución*, ¿importa crimen de *infracción* de ésta para los efectos de una acusación contra Intendentes de Provincia?

Esta cuestión se debatió extensamente en sesión de la Cámara de Diputados de 28 de Abril de 1864, con ocasión de las acusaciones entabladas contra los Intendentes de Aconcagua y de Colchagua, señores don José Antonio Pérez Mascayano y don Ángel Prieto y Cruz.

Nosotros sostuvimos que la infracción de una Ley como la de Elecciones, á la cual se refiere la Constitución expresamente en varios de sus artículos, importa *infracción* de la Constitución, y llamábamos la atención de la Cámara á la importante circunstancia de que si así no fuera, no se comprendería por qué la Constitución autorizaba la acusación contra Intendentes por *infracción* simple de ella, y no por infracción *abierta* de la misma, como sucede tratándose del Presidente de la República.

Los Ministros del Interior y de Hacienda, señores don Manuel Antonio Tocornal y Grez, y don Domingo Santa María, sostuvieron la opinión contraria, á pesar de que la Cámara, por

el hecho de haber *admitido á examen* las proposiciones de acusación contra aquellos Intendentes, se había pronunciado implícitamente en un sentido conforme á nuestra manera de ver.

Los fundamentos en que ésta descansa se encuentran en el discurso que tuvimos la honra de pronunciar en la sesión citada y que reproducimos íntegro al fin de este volumen (1).

***

Tercera cuestión.—La facultad de las Cámaras de votar proposiciones de censura contra los Ministros de Estado, aunque fué puesta en duda por los señores don Melchor de Santiago Concha y don Domingo Santa María en sesión de la Cámara de Diputados de 25 de Agosto de 1865, es incuestionable. Más aún, ella es de la esencia del Sistema Representativo, como lo es la facultad de los Diputados y Senadores para formular interpelaciones. Quien puede inspeccionar la conducta de los funcionarios públicos, puede pedir explicaciones para formarse juicio cabal de los hechos sobre que recae la inspección, y puede manifestar también la conciencia que se ha formado acerca de la conducta del funcionario cuyos actos se fiscalizan.

Debe notarse, sin embargo, que la facultad de interpelar y de proponer votos de censura cuadra mejor á la Cámara de Diputados que al Senado. Llamado este cuerpo á juzgar á los funcionarios que ante él acusa aquella Cámara, es cuestión de prudencia en sus miembros abstenerse de manifestar opiniones anticipadas, que pudieran implicarlos para pronunciar sentencia una vez llegado el caso de conocer en una acusación.

La Cámara de Diputados ha votado proposiciones de censura en varios casos contra el Ministerio. En 1849 la votó contra el Ministerio encabezado por el señor don José Joaquín Pérez; en 1870 contra el que presidía el señor Amunátegui; en 1875 contra el Ministerio del señor Altamirano; y en Julio de 1878 contra el encabezado por el señor don Vicente Reyes.

(1) Anexo núm. 11.

No puede, pues, ponerse en duda, ni ante la teoría ni ante la práctica, la facultad de interpelar y de proponer votos de censura que corresponde á los miembros de ambas Cámaras. Éstas no podrían, sin ella, ejercer debidamente las altas atribuciones inspectivas que les confía el artículo 58 (49) en su primer párrafo.

Pero esa facultad ¿llegará hasta el punto de proponer votos de censura contra un Intendente de Provincia ó un Gobernador de Departamento?

El señor don Manuel Antonio Matta sostuvo que sí, en sesión de la Cámara de Diputados de 28 de Octubre de 1873, formulando una proposición que desaprobaba la conducta del Intendente de Valparaíso y de los Gobernadores de Quillota y Casablanca.

Nosotros tuvimos el honor de defender la proposición contraria en la misma sesión, sosteniendo que la Cámara de Diputados carece de la facultad de proponer votos de censura contra todo funcionario que no sea Ministro de Estado. La razón en que fundábamos, y en que fundamos hoy, nuestra manera de ver se reduce á una sola, que nos parece decisiva.

Aprobada por la Cámara una proposición de censura contra un Intendente ó Gobernador, ¿qué efecto produciría el acuerdo de la Cámara, si el funcionario censurado, que no depende de ella ni está con ella en relaciones directas, cuenta con el apoyo decidido del Ministerio? Contando el Intendente ó Gobernador censurado con la aprobación y apoyo del Ejecutivo, es posible y aún probable, que haría poco caudal del voto de la Cámara. Ese voto tendría entonces que darse contra el Ministerio mismo y sólo así sería eficaz y conducente.

La proposición del señor Matta fué rechazada en la sesión del día siguiente (29 de Octubre de 1873) por treinta y seis votos contra ocho.

***

Cuarta cuestión.—¿Puede la Cámara de Diputados acusar ante el Senado á un Gobernador, á un Juez de Letras, ó á cualquier

otro funcionario que no esté expresamente mencionado en los artículos 38 y 83 (29 y 74) de la Constitución?

Nos parece que basta plantear la cuestión para decidirla negativamente. La facultad de acusar que la Constitución confiere á la Cámara de Diputados, y la de juzgar, que atribuye al Senado, conforme á los artículos 38 y 39 (29 y 30), es una verdadera excepción al principio general consignado en el artículo 108 (99), de que sólo á los Tribunales establecidos por la Ley corresponde el juzgamiento de todas las causas civiles y criminales, no pudiendo el Congreso, ni por consiguiente las Cámaras que lo forman, ejercer tales funciones, sino en los casos que la misma Constitución exceptúe expresamente. Luego, no estando incluídos los Gobernadores, Jueces de Letras, etc. entre los funcionarios que mencionan los ya citados artículos 38 y 83 (29 y 74), es claro que respecto de todas las causas en que ellos tuvieren parte rige el precepto general del artículo 108 (99).

Así lo ha decidido también, y no podía decidirlo de otra manera, el artículo 5.º de la Ley de 15 de Octubre de 1875, refiriéndose en la primera de sus excepciones *solamente* á los expresados artículos 38 y 83 (29 y 74) de la Constitución.

*
* *

El penúltimo párrafo de la parte 2.ª del artículo 38 (29) dispone que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados acusar ante el Senado á los Magistrados de los Tribunales Superiores por *notable abandono de sus deberes*. ¿Qué significa esta expresión *notable abandono de sus deberes?*

Cuestión es esta que se debatió largamente en la Cámara de Diputados en sus sesiones de Agosto á Noviembre de 1868, á propósito de la acusación entablada por el señor don Vicente Sanfuentes, Diputado por la Unión, contra los señores don Manuel Montt, don José Gabriel Palma, don José Alejo Valenzuela y don José Miguel Barriga, Magistrados todos cuatro de la Corte Suprema de Justicia; y que, mal resuelta por la Cámara de Diputados, que admitió á examen aquella acusación y de-

claró en seguida haber lugar á ella, vino á ser decidida definitivamente, en su sentido correcto y Constitucional, por la Sentencia que, en aquel ruidoso asunto, libró el Senado el 10 de Mayo de 1869.

Los amparadores de aquella celebérrima acusación sostenían, de acuerdo con la mayoría de la Comisión informante, compuesta de los señores don Marcos Mena, don Ramón E. Errázuriz, don Pedro Pablo Olea y don Manuel J. Irarrázaval, que "todo acto que imponga responsabilidad personal á los Magistrados de los Tribunales Superiores *implica necesariamente la falta de cumplimiento notable de deberes*". "De manera, agregaba la mayoría de la Comisión, que toda vez que esta falta exista, toda vez que *alguna responsabilidad* pese á virtud de ella sobre la alta Magistratura Judicial, debe existir también la fiscalización de la Cámara acusadora y la jurisdicción del Senado, encargado de hacerla efectiva dentro de la órbita de las facultades que le ha trazado la Ley Fundamental."

Como se ve, no era posible dar á la frase *notable abandono de deberes*, una significación más amplia, más lata ni más comprensiva que la que le atribuía la mayoría de la Comisión informante.

El señor don Domingo Arteaga Alemparte, que informó por separado, pues él sólo formó la minoría de la Comisión, no aceptaba aquella amplia significación atribuída á la frase *notable abandono de deberes*. "Me parece dudoso, por lo menos, decía en su luminoso informe, que en la expresión *notable abandono de los deberes de un Magistrado* puedan comprenderse todos los delitos y crímenes de que el mismo Magistrado pueda hacerse reo. De un Juez que infringe maliciosamente la Ley, ó que estampa á sabiendas falsos considerandos en sus Sentencias, se dice en nuestro idioma que ha cometido el delito de prevaricación, ó de torcida administración de Justicia, al paso que puede decirse con razón de otro Juez que ha incurrido en notable abandono de sus deberes, aunque no haya llegado á hacerse prevaricador. Creo, pues, muy cuestionable que el artículo 38 (29) de nuestra Carta Fundamental haya querido someter á la

jurisdicción del Senado á los Magistrados Superiores del Orden Judicial por todos los delitos y crímenes que pueden cometer. Si tal hubiera sido la mente del legislador, no se concibe por qué no la habría expresado claramente, como podía hacerlo. Además, es imposible desconocer la gran suma de peligros é inconvenientes que afecta á esa ilimitada jurisdicción ejercida por un cuerpo político irresponsable, cuyos miembros no tienen que sujetarse á ninguna regla fija de procedimientos, ni es seguro posean siempre la competencia bastante para juzgar ciertos delitos.»

En el mismo sentido que el señor Arteaga trataron la cuestión de Derecho los señores don Antonio Varas y don Domingo Santa María. En el brillante, erudito y concienzudo discurso que este último pronunció en sesiones de 6 y 7 de Noviembre de 1868, manifestó, hasta no dejar la más mínima duda, que era exacta la inteligencia que él mismo había dado al precepto Constitucional en la sesión de 28 de Agosto anterior.

En esta última dijo el señor Santa María lo siguiente:

«Las Leyes han trazado á los Tribunales un procedimiento diario, constante y uniforme para el ejercicio de ciertas funciones. En esta esfera, los Tribunales tienen deberes que cumplir, cuyo abandono, cuando se hace notable, constituye un delito á los ojos de la Constitución, que puede denunciarse ante esta Cámara y perseguirse ante el Senado. Así, un Tribunal debe comenzar su audiencia á tal hora, debe inspeccionar y vigilar la conducta de sus subalternos, debe visitar los lugares de detención, etc.; y si violara estos deberes de una manera notable, si hiciera un punible abandono de ellos, se haría reo de un delito que podría denunciarse ante esta Cámara.

«Pero, juntamente con estas funciones, los Tribunales tienen otra tarea más grave y delicada, cual es aplicar la Ley y dirimir, mediante esta aplicación, las contiendas judiciales que ante ellos se ventilan. En esta aplicación de la Ley, un Tribunal puede también delinquir, siempre que haga una falsa aplicación, no por error de concepto sino á sabiendas, con dañada y torcida intención. En una palabra, un Tribunal puede prevaricar.

"Pues bien, estas diversas funciones encomendadas á los Tribunales, como de su exclusivo resorte y competencia, han sido tomadas en cuenta separadamente por la Constitución en cuanto á la responsabilidad que el abandono ú olvido de ellas puede imponer á los jueces. En un caso ha querido la Constición que el Juez sea el Senado, puesto que, tratándose de hechos comunes, de fácil calificación, basta el sentido común para apreciarlos. En el otro, la Constitución se ha alejado de este terreno, porque, tratándose de averiguar, de estimar la buena ó mala aplicación que haya podido hacerse de una Ley, hasta descubrir la dañada y punible intención, no ha querido ni creído que tal investigación pudiera hacerse por personas legas, desnudas de conocimientos jurídicos é incapaces, por consiguiente, de establecer la falsa ó recta aplicación de esa Ley."

Á pesar de la fuerza incontestable de las consideraciones precedentes, la Cámara de Diputados, aprobó, en sesión de 9 de Noviembre de 1868, el informe de la mayoría de la Comisión, aceptando varios de los cargos en que se fundaba la acusación, y entre ellos algunos que evidentemente, aun siendo ciertos los hechos en que descansaban, no importaban *notable abandono de deberes*, según la inteligencia que los señores Varas y Santa María dieron á esa frase en el curso del debate; según la que también le dieron los señores Diputados don José Victorino Lastarria, don José Manuel Pizarro, don Enrique Cood, don Manuel Rengifo y don Marcial Martínez en la consulta que, sobre particular, dirigieron el 18 de aquel mes, en unión con el señor Varas, al Cuerpo de Abogados de Santiago y según la que dieron igualmente los miembros de nuestro foro, que suscriben la respuesta á dicha consulta de 24 del mismo mes.

Los términos en que está redactada esa respuesta, que tuvimos la honra de meditar y de suscribir, nos ahorran el trabajo de extendernos aquí en mayores digresiones para manifestar que la frase *notable abandono de deberes* no comprende los crímenes á que se refiere el artículo 111 (102) de la Constitución.

Preferimos, atendida la importancia excepcional del caso,

reproducir la consulta y su respuesta, públicándolas al fin de este volumen (1).

Por lo demás, si la Cámara de Diputados echó en olvido la verdadera inteligencia de la frase *notable abandono de deberes* que emplea el precepto Constitucional que examinamos, el Senado, en su Sentencia de 10 de Mayo de 1869 (2), dió el triunfo á la opinión que sostenemos, estableciendo en uno de los considerandos en que ella descansa: "que no compete al Senado juzgar acerca de la verdadera y genuína aplicación de las Leyes que hagan los Tribunales", y en otro: "que en ninguno de los capítulos de la acusación hay culpabilidad ni notable abandono de deberes"; y concluyendo por declarar sin lugar la acusación, conforme á lo preceptuado por el artículo 98 (89) de la Constitución.

Este precedente importante, único ocurrido entre nosotros, ha reconocido el principio de que el crimen de *notable abandono de deberes*, es distinto de los crímenes á que se refiere el artículo 111 (102) de la Constitución. Si se considerara á éstos como comprendidos en aquél, la independencia del Poder Judicial sería de todo punto ilusoria, porque el Congreso revisaría los fallos de los Tribunales, se avocaría el conocimiento de causas pendientes ó de procesos fenecidos, y ejercería funciones judiciales de aquellas que le prohiben ejercer los buenos principios y, con ellos, el artículo 108 (99) de la Constitución..

***

Procedimientos que han de observarse en las acusaciones que la Cámara de Diputados entabla ante el Senado contra miembros de la Comisión Conservadora, Intendentes de Provincia, y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.—Á esta importante materia está destinado el último párrafo del artículo 38 (29), según el cual la Cámara de Diputados declara primeramente, en los tres indicados casos, si há lugar ó *nó á*

(1) Anexo núm. 12.
(2) *Boletín de Sesiones*, de 1869, pág. 62.

admitir la proposición de acusación, y después, con intervalo de seis días, *si ha lugar á la acusación*, oyendo préviamente el informe de una comisión de cinco individuos de su seno, elegida á la suerte, y nombrándose en seguida, si resultare la afirmativa, dos Diputados que formalicen y prosigan la acusación ante el Senado.

En las diferentes ocasiones en que ha llegado el caso de aplicar esta disposición, esto es, en 1850, cuando el señor Diputado don Fernando Urízar Garfias acusó al Intendente de Aconcagua, señor don José Manuel Novoa; en 1858, cuando el señor Diputado don Alejandro Reyes acusó al Intendente de Concepción, señor don Adolfo Larenas; en 1864, cuando los señores Diputados don José Eugenio Vergara y don Francisco Puelma acusaron, aquél, al Intendente de Aconcagua, señor don José Antonio Pérez, y éste, al Intendente de Colchagua, señor don Ángel Prieto y Cruz; en 1868, cuando el señor Diputado don Vicente Sanfuentes inició la acusación contra cuatro Magistrados de la Corte Suprema, en que más arriba nos hemos ocupado; y en 1876, cuando el señor Diputado don Isidoro Errázuriz acusó al Intendente de Valparaíso señor don Francisco Echaurren Huidobro, surgió, con más ó menos precisión, la duda de si, por el solo hecho de entablar un Diputado acusación conforme al último parrafo del artículo 38 (29), debe ó nó *ser admitida* la proposición.

En la primera de aquellas acusaciones, el señor don Antonio Varas, Ministro del Interior, dijo, en sesión de la Cámara de Diputados de 31 de Julio de 1850, que, acusado el Intendente de Aconcagua por infracción de varios artículos de la Constitución, correspondía á la Cámara, para pronunciarse acerca de su admisibilidad, resolver sólo si la acusación se fundaba en delito por el cual dicha Cámara pudiera acusar, ó, en otros términos, si ella *era ó nó competente*, tocándole resolver *únicamente* si los hechos ó delitos que se imputan son de aquellos que por la Constitución pueden ser acusados por la Cámara.

Esta admitió la proposición de acusación, por unanimidad, en la misma sesión.

En sesión de la Cámara de Diputados de 11 de Noviembre de 1858, al discutirse la segunda de las acusaciones que hemos recordado, el señor don Manuel Antonio Matta sostuvo que: "una proposición de acusación se asemeja á cualquier otro proyecto de Ley que tenga su origen en la Cámara, no estando, por consiguiente, en el arbitrio de ésta rechazarla, *una vez que uno de los Diputados la haya iniciado, y á la Cámara no le queda otro medio que admitir la proposición de acusación*, y nombrar las personas que la Ley prescribe para que declaren en el término señalado si hay ó nó lugar á la acusación". Y más adelante agregaba todavía: "que no se puede por menos que admitir la acusación".

El señor don Antonio Varas, refutando la opinión del señor Matta, dijo, en resumen: que le parecía hasta inconciliable con el buen sentido sostener que la Cámara debe admitir á examen una proposición de acusación, por el solo hecho de haber sido *emitida*; que para enjuiciar, es necesario, ante todo, probar la existencia del delito; que sólo después de esto puede procederse á formar el sumario del cual debe resultar la semi-plena prueba capaz de inducir á la Cámara á declarar que hay lugar á la acusación; que para el caso de las acusaciones contra los Ministros del Despacho, los artículos 93 y 94 (84 y 85, hoy reformados), á los cuales se refiere el 38 (29), ordenan que, para admitir á examen la proposición de acusación, se oiga previamente el informe de una comisión de nueve Diputados (1), lo que revela bien claramente que la resolución de ese punto no implica un mero trámite, sino que envuelve algo de grave y que requiere *antecedentes bastantes*.

El señor don Alejandro Reyes, autor de la proposición de

(1) Esto lo exigía la Constitución primitiva; pero aun después de la reforma verificada en 1874, el artículo 93 (84) ordena que, presentada la proposición de acusación, se señale uno de los ocho días siguientes para que el Ministro contra quien se dirige dé explicaciones *sobre los hechos que se le imputan*, y para deliberar sobre si la proposición de acusación se admite ó nó á examen. Luego, es claro, que esta deliberación implica *conocimiento y calificación de los hechos imputados*. (*Nota de la primera edición.*)

acusación que se discutió, sostuvo que: "la Cámara, según la interpretación natural y genuína de la Ley, no tiene más que averiguar si el *delito de que se acusa al Intendente está ó no comprendido en la Constitución*, y sólo después es cuando debe ver si hay ó nó semi-plena prueba ó prueba para iniciar la acusación ante el Senado".

El señor don José Victorino Lastarria decía en la misma sesión: "Admítase la proposición, que en seguida veremos si hay justicia ó nó para llevar adelante la acusación".

En la sesión siguiente, de 13 de Noviembre del mismo año, el señor Secretario don Francisco Puelma apoyó las opiniones del señor Varas. El señor don Domingo Santa María sostuvo en ella que mientras no llegara el momento de resolver si se acusaba ó nó ante el Senado, "la Cámara de Diputados *no puede exigir antecedentes* para admitir la proposición de acusación; porque esto sería atropellar los trámites que la Constitución ha asignado á cada operación de la Cámara. Lo que debemos ver nosotros ahora, es, agregaba el señor Santa María, si los *motivos que se aducen en contra del Intendente envuelven ó nó una infracción Constitucional*"... "Aquí no se trata sino de admitir un simple denuncio... le basta al Juez oír que ha habido tal crimen... La Cámara no tiene otra cosa que hacer sino ver si el hecho es de aquellos que envuelven infracción de la Constitución, y *admitir la proposición sin necesidad de que haya más datos que comprueben el hecho*".

El señor don Ambrosio Rodríguez, contestando al señor Santa María, principió por negar que la acusación entablada en 1850 por el señor Diputado don Fernando Urízar Garfias contra el Intendente de Aconcagua señor don José Manuel Novoa, hubiera sido admitida, como se aseveraba, por el solo hecho de ser presentada por un señor Diputado, sin más fundamento que su simple exposición. Afirmó que se había presentado á la Cámara en aquella ocasión un expediente revestido de todos los documentos que podían dar mérito para aceptarla. El señor don Santiago Prado combatió también la proposición de acusación.

El señor don Alvaro Covarrubias, ocupándose en el punto debatido, dijo que: «lo único que debe hacer (la Cámara) es ver si se presenta la acusación en forma, quiero decir, si se nombra quién es el acusado, si está indicado de qué se le acusa, y si la acusación versa sobre uno de los delitos consignados en el artículo 38 (29) de la Constitución ó nó».

En esa misma sesión la Cámara resolvió, por veintiocho votos contra catorce, no admitir la proposición de acusación.

En las acusaciones promovidas en sesión de 12 de Abril de 1864, ante la Cámara de Diputados, por los miembros de ésta, señores Vergara y Puelma, contra los Intendentes de Aconcagua y de Colchagua, á que más arriba hemos aludido, dicha Cámara acordó, por treinta y cinco votos contra dos, haber lugar á la admisión de la primera é igual cosa respecto de la segnnda, por treinta y cuatro votos contra tres, sin debate alguno previo, respecto de la cuestión que nos ocupa. Se discutió sólo si podía ó nó acusar en sesiones extraordinarias, sin estar las acusaciones incluídas en la convocatoria, resolviendo de hecho que *sí*, y resolviendo bien, como lo veremos al ocuparnos en el artículo 53 (44).

En la referida sesión de 12 de Abril de 1864, admitidas las dos citadas proposiciones de acusación, se nombraron también á la suerte, y sin debate, las dos comisiones de cinco Diputados que debían informar acerca de si había ó nó lugar á dichas acusaciones.

En los debates á que dió lugar, en 1868, la *admisibilidad* de la proposición de acusación entablada por el señor Diputado don Vicente Sanfuentes contra los Magistrados de la Corte Suprema señores Montt, Palma, Barriga y Valenzuela, expresaron la opinión de que la referida acusación debía ser admitida á examen, sin otros antecedentes que los que exponía el señor Sanfuentes, considerando esta primera resolución de la Cámara *como un mero trámite*, los señores don José Victorino Lastarria, en sesión de 30 de Julio; don Ramón Barros Luco, en la de 25 de Agosto; don Manuel Antonio Matta, en la de 29 de Agosto, y don Pedro León Gallo, en la misma. Todos estos caballeros

consideraban que la admisión de la acusación nada prejuzgaba y que tenía por objeto sólo abrir la puerta para la investigación de los hechos.

El señor don Domingo Santa María, fundando su voto negativo á la admisión de la proposición, dijo, en sesión de 28 de Agosto, que la Cámara debía "examinar no sólo la importancia de los hechos denunciados, sino la competencia que la Constitución le reconozca para deliberar sobre ellos, porque no todas las faltas que los Tribunales pueden cometer son justiciables ante el Senado". Y agregaba todavía que: "Por lo que toca al abandono de deberes, la Cámara no debe olvidar que no basta el simple abandono, puesto que la Constitución ha querido que sea *notable*, es decir, continuado, persistente é incorregible. El simple abandono no da mérito para una proposición de acusación, porque la Constitución ha puesto en manos de otro Poder la facultad necesaria para corregirlo".

Pero fué el señor don Antonio Varas quien planteó la cuestión que estudiamos en su verdadero terreno, con toda claridad y precisión, en la sesión del 29 del citado mes de Agosto, al pronunciar las siguientes palabras: "Es verdad que algunos señores Diputados sostienen que á toda proposición de acusación, cualesquiera que sean sus fundamentos, debe dársele curso, porque que es necesario, dicen, dejar la puerta abierta á la denuncia de los delitos. Respeto esa opinión; pero, para mí, toda proposición de acusación está sujeta á dos trámites: el de su *admisibilidad* y el de su examen y aceptación; y al establecerlos, la Constitución ha tenido un objeto serio. Si por el solo hecho de introducirse á la Cámara una proposición de acusación debiera ser admitida y tramitada, ¿para qué la Constitución habría puesto á la Cámara en el caso de pronunciarse sobre la admisibilidad de la proposición? Es menester, pues, apreciar primeramente si la proposición es admisible, si los hechos en que se apoya dan materia de acusación, para darle curso y tramitarla... Toda *acusación exige un delito;* si *falta el delito, la acusación no es posible.* ¿Hay delito en los hechos enunciados? Para contestar á esta pregunta bueno es recordar lo que todos los

Códigos y tratadistas entienden por delito. Puede decirse que todos ellos convienen en que "delito es la acción ú omisión de un " hecho á que la Ley señala una pena". No basta, pues, que haya infracción de Ley para constituir delito; se requiere además que esa infracción tenga señalada una pena."

La Cámara *admitió*, sin embargo, la proposición de acusación, el referido día 29 de Agosto de 1868, por cuarenta votos contra quince.

En el curso del largo debate que también provocó la quinta y última de las acusaciones que más arriba hemos mencionado,—la promovida por el señor Diputado don Isidoro Errázuriz contra el Intendente de Valparaíso señor don Francisco Echaurren Huidobro,—debate que principió en la sesión de la Cámara de Diputados de 20 de Junio de 1876 y terminó en la sesión nocturna de 11 de Julio siguiente, el expresado señor Errázuriz, y los señores don Justo Arteaga Alemparte, don Aníbal Las Casas, don Jovino Novoa y don José Manuel Balmaceda, sostuvieron que la *admisión á examen* de una proposición de acusación importa sólo un *trámite*, que no requiere estudio previo de antecedentes ni recepción de pruebas, que serían oportunas sólo cuando llegara el momento de resolver *si há ó nó lugar á la acusación* ó á formación de causa.

Los señores don Enrique Cood y don Ezequías Alliende Caro sostuvieron la opinión contraria, la misma que el señor don Antonio Varas había defendido en la sesión de 29 de Agosto de 1868, y ésta fué en realidad la que prevaleció, puesto que se discutieron y examinaron minuciosamente todos y cada uno de los capítulos en que se apoyaba la acusación, á fin de determinar si constituían ó nó delito, y delito de aquellos que establecen la competencia de la Cámara de Diputados para acusar á un Intendente ante el Senado.

Así, los señores don Enrique Mac-Iver, don Carlos Castellón y don Manuel Antonio Matta, fundaron su voto negativo á la *admisión* de la proposición de acusación en que las faltas ó delitos imputados al señor Echaurren no implicaban infracción de la Constitución: en que no eran de aquellas que autorizan á la

Cámara de Diputados para arrastrar á un Intendente á la barra del Senado, y en que, como lo dijo el señor Matta, en la sesión de 11 de Julio, "*jamás se ha podido probar* que las faltas de que se acusa al Intendente de Valparaíso caigan en la terminante prescripción del artículo 38 (29) de la Constitución, único por el cual puede la Cámara acusar á este funcionario". La Cámara resolvió, en dicha sesión, *no admitir* la proposición de acusación, rechazándola así de plano, por cuarenta y nueve votos contra veintidós.

Los casos prácticos que hemos recordado manifiestan que aún muchos de aquellos que han sostenido alguna vez que la *admisión* á examen de una proposición de acusación importa un *mero trámite*, han modificado más tarde, y con justicia, tal opinión. Las discusiones mismas habidas en los casos de 1858, 1868 y 1876, extensas y concienzudas, dan á conocer bien claramente que la *admisibilidad* de una acusación importa algo más que un simple trámite, algo que envuelve una significación grave.

En efecto, no se concibe que una Constitución se ocupe en dictar reglas de mera tramitación. Atendida la naturaleza de un Código fundamental, si las determina, es forzoso reconocer que deben tener algún alcance, y éste no puede ser otro que crear garantías eficaces en favor del funcionario á quien se trata de acusar, á fin de que no se atropelle todo miramiento y se haga fácilmente de una alta atribución judicial un instrumento destinado á satisfacer mezquinas pasiones políticas. Nosotros pensamos que la Constitución no ha podido establecer trámites y fórmulas que nada signifiquen, y pensamos, por lo tanto, que la *admisión á examen* de una proposición de acusación es algo que presupone cierto estudio y que implica la resolución de algunos puntos graves.

En nuestro concepto, *admitir á examen* una proposición de acusación ó simplemente *admitirla*, importa resolver: 1.º, que la acusación ha sido entablada *en tiempo* y forma; 2.º, que el crimen ó delito que la motiva existe ó que hay por lo menos semi-plena prueba de su existencia, ó que el hecho denunciado

se presenta con el carácter de tal crimen ó delito; y 3.º, que el crimen ó delito, ó el hecho que se presenta con el carácter de tal y que se imputa al funcionario á quien se trata de acusar, es de aquellos que, conforme á la Constitución, constituyen á la Cámara de Diputados en autoridad *competente* para acusar ante el Senado.

El examen detenido de estos tres puntos, y muy particularmente del segundo y del tercero, nos parece que importa algo más serio y grave que un *simple trámite.* Si la Cámara resuelve los tres puntos indicados en sentido afirmativo, debe *admitir* la proposición de acusación. En el caso contrario, si las tres mencionadas proposiciones, si dos de ellas ó una sola fueren resueltas en sentido negativo, debe rechazar de plano la proposición de acusación.

Una vez *admitida* á examen la proposición de acusación, llega el caso, previo el informe de la comisión respectiva compuesta de cinco Diputados (ó de nueve en los casos en que fuere aplicable el artículo 94) (85), de resolver *si ha ó no lugar á la acusación* (ó á formación de causa, según el artículo 97) (88).

Para expedir esta segunda resolución, la Cámara debe proceder como Juez sumariante, exigiendo que haya por lo menos semi-plena prueba de que el funcionario á quien se pretende acusar, es el autor responsable, cómplice ó encubridor del crimen ó delito que se le imputa. De aquí se infiere que la comisión puede recibir declaraciones de testigos é ilustrarse por todos los medios que conceptúe necesarios para formarse conciencia del asunto y presentar á la Cámara un informe motivado, que pueda servir de base á la declaración de haber ó no lugar á formación de causa, como se procedió por las comisiones nombradas para informar en las acusaciones entabladas en 1864 y 1868, á que más arriba hemos aludido.

La existencia de un delito, ó de un hecho que se presente con el carácter de tal, es la base de todo procedimiento criminal, y es, por consiguiente, algo que debe esclarecerse cuando se delibera acerca de la *admisibilidad* de la acusación. Para

pronunciarse acerca del segundo punto, la declaración de haber lugar á formación de causa, se debe averiguar si el funcionario á quien se trata de acusar aparece, *prima-facie*, en virtud de semi-plena prueba, como responsable del delito.

Aplicamos, pues, á este caso, las mismas consideraciones que hicimos valer en el informe que, en unión de varios colegas, presentamos á la Cámara de Diputados en sesión de 27 de Noviembre de 1875, con motivo del desafuero pedido contra el señor Diputado don Francisco de Paula Figueroa.

***

El plazo de seis días á que se refiere el último párrafo del artículo 38 (29) para que informe la comisión de cinco Diputados de que en él se hace mérito, no es fatal. Debe entenderse que el informe no puede presentarse *antes* de vencido ese término, pero sí *después*. Así lo resolvió la Cámara de Diputados en sesión de 1.º de Septiembre de 1868, por cuarenta y seis votos contra tres, y lo resolvió bien, porque ese plazo se fija como garantía para evitar la precipitación en materia tan grave, y porque nadie puede ser obligado á lo imposible.

***

Por lo que hace á las relaciones de la Comisión acusadora que la Cámara nombra conforme á la parte final del último inciso del artículo 38 (29) (ó conforme al art. 96) (87), con los Tribunales de Justicia, la Cámara de Diputados resolvió, en sesión de 15 de Diciembre de 1868, por cuarenta votos contra diez, que debía presentarse ante ellos por medio de escritos, y, por cuarenta y cinco votos contra cinco, que en éstos debía usar papel sellado. Lo primero nos parece aceptable; pero no alcazamos á comprender el fundamendo de lo segundo, desde que el costo del papel sellado no es erogado por los Diputados, personalmente considerados.

***

Todavía, á propósito de la acusación de 1868, se suscitó la

duda de si los Tribunales ordinarios de Justicia podían compeler á la Comisión nombrada por la Cámara de Diputados para proseguir y formalizar una acusación ante el Senado, á usar firma de letrado en los escritos que ante ellos tuviera que presentar. La Cámara, en sesión de 1.º de Mayo de 1869, resolvió que *no*, por cuarenta y tres votos contra seis, después de haber oído sobre el particular á su Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, la cual presentó dos informes, el uno suscrito en mayoría por los señores don Manuel Amunátegui y don Luis Pereira, y el otro en minoría por el señor don Antonio Varas.

Nosotros creemos, con los señores Amunátegui y Pereira, que las Leyes que facultan á los Tribunales para exigir en ciertos casos firma de letrado á las partes litigantes, no son aplicables á la comisión acusadora nombrada por la Cámara de Diputados, porque, aparte de no ser la comisión ni la Cámara un litigante común, debe conservar en el ejercicio de sus funciones todos los fueros propios de la Cámara misma; porque la comisión ejerce las funciones del Ministerio Público en su más alto grado; y porque no puede ser trabada en sus procedimientos por una voluntad extraña, cual sería la del abogado cuya firma fuera necesaria.

Si los miembros de una comisión acusadora cometen abusos ó se conducen de una manera poco decorosa, es á la Cámara misma á quien debe pedirse la aplicación del correctivo necesario para reprimir aquéllos y enmendar ésta.

***

Hemos dicho más arriba que la comisión de cinco Diputados (ó de nueve según el art. 95) (86) que se nombra para informar á la Cámara sobre si debe ó no *haber lugar á la acusación*, tiene facultad para hacer declarar testigos y para proporcionarse cuantos esclarecimientos necesite para desempeñar acertadamente su encargo.

Esta facultad de las comisiones que informan en las acusaciones que la Cámara de Diputados puede entablar ante el Se-

nado, es aplicable á las comisiones que, conforme á la Ley de 12 de Noviembre de 1874 (1), pueden nombrar para esclarecer los hechos y adelantar la prueba en las reclamaciones de nulidad de las elecciones de sus miembros.

Más aún, esa facultad es propia de todas las comisiones que las Cámaras nombran para el ejercicio correcto de las atribuciones que les competen, cuando éste requiere investigaciones ó datos previos, que la Cámara misma, obrando en cuerpo, no podría proporcionarse.

En cuanto á la facultad que las Cámaras tienen de nombrar comisiones para los efectos que les pluguiere, aun para sostener la una ante la otra un proyecto cualquiera, ella no puede ponerse en discusión, y se ejerce constantemente sin embarazo alguno. Pero sí se ha puesto en duda la facultad que esas comisiones pudieran tener para practicar ante sí actos de investigación judicial, compeliendo testigos á prestar ante ellas declaraciones, exigiendo la exhibición de documentos, ordenando el registro de los archivos públicos, etc., etc.

Para ilustrarla acerca de este punto, la Cámara de Diputados nombró, en sesión de 21 de Noviembre de 1863, una comisión especial compuesta de los señores don José Eugenio Vergara, don Santiago Prado y don Ambrosio Montt, aceptando por unanimidad la indicación formulada por el señor don Francisco Puelma, con motivo de las dificultades con que había tropezado en el ejercicio de sus funciones la comisión compuesta de los señores don Evaristo del Campo y don Ambrosio Olivos, que la misma Cámara había nombrado el 26 de Septiembre anterior, "para practicar una investigación de los hechos ocurridos en el Departamento de Petorca, y especialmente sobre la formación de un nuevo Registro Electoral, emisión de nuevas calificaciones, y procedimientos empleados por el Gobernador en la ejecución de esos actos".

Como el señor del Campo hiciera presente á la Cámara, en

(1) Derogada por la Ley de 9 de Enero de 1884 que, en su artículo 97, conserva á las Cámaras la misma facultad. *(Nota del Autor.)*

sesión de 7 de Noviembre de aquel año, que la comisión investigadora de que él formaba parte, había tropezado con dificultades opuestas por el Intendente de Aconcagua, quien pretendía restringirla en sus investigaciones, amenguando las atribuciones de la Cámara, el señor Puelma formuló la indicación que trajo por resultado el nombramiento de una comisión especial á que acabamos de aludir, compuesta de los señores Vergara, Prado y Montt.

Esta comisión presentó su informe en sesión de 5 de Diciembre del mismo año, y de esa pieza, notable por su precisión, claridad y elegancia, nos permitimos transcribir los párrafos siguientes:

"¿Tiene la Cámara, ó, más propiamente hablando, el Congreso la facultad de nombrar comisiones investigadoras que puedan, por derecho propio y sin auxilio de una Autoridad extraña, poner manos en los archivos y Registros Electorales, penetrar en las oficinas Administrativas y tomar, en suma, todas las medidas conducentes al esclarecimiento de los hechos que se procura conocer?

"La comisión entra no sin repugnancia en el examen de estas diversas proposiciones. La sola duda, aún leve, supone el desconocimiento de nuestro Sistema de Gobierno, y el error verdaderamente grave, de que el Ejecutivo pueda tener una posición Constitucional inviolable y á cubierto de toda tentativa de pesquisa. No es esto lo que ha querido la Constitución vigente, ni otra alguna de las que han regido la República. El Poder Ejecutivo, que por su naturaleza concentra en su mano la energía material de la sociedad, disponiendo de los favores, de los empleos, de la fuerza, de todos los medios de premio y de conminación, necesariamente ha de estar equilibrado, á menos de crearse un despotismo monstruoso, por el poder del Congreso ó Asamblea del pueblo, que por su naturaleza representa la energía moral, la opinión, la conciencia públicas.

"Limitar las facultades de una Asamblea á la sola formación de las Leyes, es lo mismo que limitar la acción Ejecutiva á la sola firma de títulos y diplomas. Nada más absurdo. El Con-

greso es el atalaya perpetuo del pueblo, encargado de vigilar, no con el arma al brazo, sino con la Constitución en la mano, la conducta del Ejecutivo, que, por la condición de los Poderes activos, tiende al ensanche ilimitado de su influencia, á la absorción y al dominio de todo. Un Congreso meramente legislador sería idéntico al Cuerpo Legislativo del primer Imperio francés: asamblea nula, sin vitalidad ni movimiento sin la energía de la palabra, del pensamiento y de la conciencia, triple poder que crea la Ley, verdadera expresión de la voluntad nacional. ¿Es ésta, por ventura, la situación que en Chile, República Popular Representativa, se ha dejado á los mandatarios de la Nación, constituídos en Congreso. En verdad que más valdría cerrar la Sala de sesiones y poner á la puerta el sarcasmo que Cromwell hizo escribir en el pórtico de Westminster, el palacio del Parlamento: *Esta casa se alquila.* ¡Era ya inútil para un destino más noble!...

"Hay una serie de actos del Congreso, emanados de la Constitución, sin embargo, que suponen el examen y conocimiento de hechos dados y que, por consiguiente, se hallan fuera del dominio de la Legislación...

... "No será necesario torturar nuestra Carta Fundamental para llegar á la conclusión de que ha encargado al Congreso en conjunto y á cada una de las Cámaras funciones judiciales y administrativas, al frente de las cuales se hallan las facultades de investigación y de pesquisa. Desde el Reglamento Constitucional de 1812, punto de partida de nuestro Derecho Público, hasta la Constitución de 1833, todas nuestras Cartas Fundamentales, sin excepción de una sola, han reservado al Congreso un poder enérgico de tuición y vigilancia en la administración ejecutiva del Estado... Los precedentes y prácticas parlamentarias deben guiarnos en la inteligencia y ejercicio de la facultad de investigar...

... "En la sesión 35.ª ordinaria de 1858, la Cámara de Diputados acordó nombrar, á propuesta del señor don Antonio Varas, una comisión de cinco miembros para que "investigase " la administración del ferrocarril entre Santiago y Valparaíso"

... "El Presidente de la República no observó ni contradijo el nombramiento y objeto de la comisión, y por el contrario» dió orden de facilitar á los Diputados el conocimiento de los datos, libros, cuentas y demás piezas conducentes al esclarecimiento de los hechos denunciados.

... "Este caso es único, y la comisión conviene sin dificultad en que no basta á constituír un derecho de precedentes, un derecho consuetudinario.

... "No cuento, dice un publicista francés (Hello), entre las " invasiones al Poder Ejecutivo la investigación que puede or- " denar una Cámara con el objeto de esclarecer un asunto de " su deliberación. El derecho de investigar es inherente á todo " Poder que delibera, vota, decide, y al cual importa conocer la " verdad"...

... "Como ejemplo, da el publicista la investigación ordenada por la Cámara de Diputados de Francia, durante el reinado de Luis Felipe, con motivo de la Ley sobre tabacos y de la verificación de los poderes de sus miembros.

"El poder de acusar é investigar, dice el Juez Story, comen- " tador de la Constitución de los Estados Unidos de Norte " América, debe entenderse como una manera de pesquisar la " conducta de los funcionarios públicos."

La comisión cita en seguida algunos importantes casos prácticos de investigaciones decretadas por la Cámara de los Comunes en Inglaterra y por la de Representantes en Estados Unidos; y fundándose, entre otras consideraciones, en "que es un principio fundamental de la Constitución el derecho del Congreso y de cada una de las Cámaras á vigilar la observancia de la Ley, investigar la conducta de los funcionarios públicos y tomar las providencias conducentes al esclarecimiento de los asuntos sometidos á su deliberación; principio consagrado y establecido expresamente en las Constituciones de 1812 y de 1818, de Octubre y Diciembre de 1823, de 1828 y de 1833" y en "que el derecho de investigar, establecido por la Constitución, hace necesario y legítimo el empleo de los procedimientos que hagan efectivo y posible su ejercicio," terminó

proponiendo á la Cámara que la comisión nombrada anteriormente se transladara de nuevo á Petorca con el objeto de indagar los abusos cometidos por el Gobernador ó cualquiera otra persona con la mira de coartar, violentar ó restringir el derecho de sufragio, debiendo proceder dicha comisión, en nombre y como delegado de los Poderes Constitucionales de la Cámara, á la investigación de los hechos denunciados, tomando al efecto todas las providencias y medios de investigación que juzgare conveniente.» El informe que dejamos extractado fué aprobabado por la Cámara, en la misma sesión de 5 de Diciembre de 1863, en que de él se dió cuenta, y sin discusión alguna, por treinta y cinco votos contra dos.

La comisión, renovada con los señores don Francisco Puelma y don Ignacio Centeno, para dar cumplimiento al acuerdo de la Cámara, desempeñó su encargo, ejerciendo toda especie de facultades de investigación en Petorca, hasta el punto de hacer que comparecieran ante ella á prestar declaraciones el Gobernador mismo del Departamento, el párroco y toda clase de personas, sin distinción de fuero. El Ejecutivo ordenó se le facilitaran todos los medios necesarios para el buen desempeño de su encargo, «tributando de este modo un homenaje elocuente al principio innegable de los derechos que en este orden de cosas corresponden á los Cuerpos Legislativos», como lo decían los referidos señores Puelma y Zenteno en el informe que, dando cuenta de su misión, presentaron á la Cámara el 29 de Diciembre de 1863.

Poco después, en sesión de 22 de Marzo de 1864, la Cámara de Diputados nombró por unanimidad una comisión compuesta de los señores don Rafael Sotomayor, don José Miguel Barriga y don Vicente Reyes para que, «transladándose á la mayor brevedad al Departamento de San Fernando, practique las investigaciones necesarias, á fin de comprobar las falsificaciones ejecutadas en Septiembre último en el Registro Electoral de dicho Departamiento, como también los demás abusos que hayan cometido y cometièren allí con relación á las próximas elecciones».

Esta comisión presentó su informe á la Cámara en sesión de 12 de Abril siguiente, dando cuenta del desempeño de su encargo. De ese informe resulta que recogió treinta declaraciones de testigos, entre otros medios de investigación.

En las sesiones diurna y nocturna de 20 de Diciembre de 1866, á consecuencia de una interpelación dirigida por el señor don Ricardo Claro al Ministro del Interior, con motivo de ciertos defectos en que se había incurrido en la formación del Registro Electoral de Lontué, dicho señor y el señor don Jovino Novoa reprodujeron las ideas sostenidas en el informe de los señores Vergara, Prado y Montt, que más arriba hemos extractado, refutando la opinión emitida por el señor don Federico Errázuriz, Ministro accidental del Interior, de que el nombramiento de una comisión investigadora propuesta por el señor Claro, sería inconstitucional porque ello implicaría una violación del artículo 108 (99) que prohibe al Congreso ejercer funciones judiciales.

Aunque la Cámara rechazó la indicación del señor Claro en la segunda de dichas sesiones, por veintiocho votos contra nueve, pensamos que sería en virtud de las otras razones aducidas contra la indicación durante el debate; pues nos parece evidentemente erróneo suponer que la facultad de juzgar *causas civiles y criminales* y que las funciones *judiciales* á que se refiere el artículo 108 (99) de la Constitución, sean algo idéntico (cuando son en realidad algo perfectamente *distinto*) á las facultades de *mera investigación* que indisputablemente corresponden á las Cámaras para el acertado desempeño de sus atribuciones Constitucionales, y muy especialmente para el ejercicio de la *supervigilancia que les pertenece sobre todos los ramos de la Administración Pública*, conforme al párrafo 1.º del artículo 58 (49) (1).

(1) Vid. discurso nuestro en sesión de la Cámara de Diputados de 26 de Agosto de 1873, anexo núm. 3. (*Nota del Autor.*)

Art. 39

"Son atribuciones de la Cámara de Senadores:

"1.ª Calificar las elecciones de sus miembros, conocer en los reclamos de nulidad que se interpusiesen acerca de ellas, y admitir su dimisión si los motivos en que la fundaren, fueren de tal naturaleza que los imposibilitaren física ó moralmente para el desempeño de estos cargos. No podrán calificarse los motivos sin que concurran las tres cuartas partes de los Senadores presentes.

"2.ª Juzgar á los funcionarios que acusare la Cámara de Diputados, con arreglo á lo prevenido en los artículos 38 y 98 (29 y 89).

"3.ª Aprobar las personas que el Presidente de la República presentare para los Arzobispados y Obispados.

"4.ª Prestar ó negar su consentimiento á los actos del Gobierno en los casos en que la Constitución lo requiere."

Este artículo no contiene la expresión *exclusivas* que se consigna en el 38 (29), al enumerar las atribuciones del Senado. Ello se comprende fácilmente, desde que la cuarta atribución de las que en él se detallan, no es realmente *exclusiva* de aquel cuerpo, porque, en su receso, como se ve por los incisos 9.°, 10 y 17 del artículo 82 (73), la ejerce la Comisión Conservadora.

*
* *

Respecto á la primera de las atribuciones que este artículo confiere al Senado, reproducimos todo lo dicho con motivo de la primera que el artículo 38 (29) concede á la Cámara de Diputados.

***

La segunda, la ejerce el Senado con arreglo á las disposiciones contenidas en el artículo 98 (89), que estudiaremos oportunamente.

***

En cuanto á la tercera, que se relaciona con la parte 8.ª del artículo 82 (73), que será examinada á su tiempo, sólo tenemos que notar: 1.º, que la aprobación que ella exige por parte del Senado, es sólo para las personas que el Presidente de la República hubiere de presentar á la Santa Sede para los *Arzobispados* y *Obispados* que existen en Chile, mas no para las personas que el Sumo Pontífice nombrare Obispos *in partibus infidelium*; y 2.º, que no pudiendo esta atribución ejercerse por la Comisión Conservadora, como las otras á que se refiere la parte 4.ª de este artículo, en receso del Senado, este cuerpo ha sido convocado especialmente por el Presidente de la República para el ejercicio de la referida atribución 3.ª Así lo fué, en efecto, á una sesión especial, que tuvo lugar el 28 de Enero de 1852, para aprobar la presentación que el Presidente de la República hizo á la Santa Sede del señor Obispo de Ancud, don Justo Donoso, para el Obispado de la Serena, vacante por fallecimiento del señor don Jerónimo Sierra. Negar al Ejecutivo esa facultad respecto del Senado *sólo* en casos análogos, sería obligarle á convocar extraordinariamente á ambas Cámaras para una sesión en la cual la de Diputados nada tendría que hacer.

En cuanto á los Obispos *in partibus*, que no ejercen potestad de Jurisdicción, sino sólo la de Orden, hay varios casos prácticos que confirman nuestra opinión, entre los cuales recordamos el del señor don José Miguel Aristegui, nombrado Obispo de Himeria, y el del señor don Joaquín Larraín Gandarillas, nombrado Obispo de Martirópolis.

De la formación de las Leyes

Art. 40 (31) [1]

"Las Leyes pueden tener principio en el Senado ó en la Cámara de Diputados á proposición de uno de sus miembros, ó por Mensaje que dirija el Presidente de la República. Las Leyes sobre Contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, y sobre reclutamientos, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados. Las Leyes sobre Reforma de la Constitución y sobre amnistía sólo pueden tener principio en el Senado."

Establecida la necesidad de la división del *Poder público* por lo menos en *tres ramas*, que se llaman también Poderes, separadamente considerados el uno respecto de los otros, como lo hemos manifestado al ocuparnos en el artículo 2.º, es del caso preguntar si, confiado el Poder Legislativo al Congreso Nacional, como lo dispone el artículo 13 (11), tiene ó nó objeto el presente artículo.

Fácil es contestar que lo tiene, y de una alta importancia. El que la prerrogativa de aprobar ó formar la Ley resida en uno ó en dos cuerpos colegiados, no es un antecedente del cual pudiera deducirse, si la Constitución no lo expresara, que los miembros de aquél ó de estos cuerpos tuvieran la facultad de proponer Proyectos de Ley. Menos todavía podría deducirse que semejante facultad hubiera de corresponder necesariamente al Poder Ejecutivo.

(1) Las palabras de este artículo *sobre Reforma de la Constitución* han sido suprimidas por Ley de 12 de Enero de 1882. Vid. nuestro *Comentario* á los antiguos artículos reformados 165 á 168 (nuevos 156 á 159). *(Nota del Autor.)*

En esta materia no todas las Constituciones han adoptado idénticos principios.

Las hay que reservan la iniciativa para la proposición de Proyectos de Ley únicamente á los miembros de las Cámaras. Otras la confieren además al Poder Ejecutivo y á la Corte Suprema, bien que sólo tratándose de asuntos judiciales respecto de esta última. Otras, y esto es lo más general y conveniente, dan esa facultad á los miembros de las Cámaras y al Poder Ejecutivo, como sucede en Chile; y otras la reservan solamente al Poder Ejecutivo.

Este último sistema es el que dominó en Francia durante la mayor parte del primero y del segundo Imperio. Reservada al Emperador la facultad de proponer Proyectos de Ley, las Cámaras debían limitarse á *aprobarlos* ó *rechazarlos*, careciendo aún de la facultad de modificarlos. "Sujeto á un régimen semejante, el Parlamento deja de serlo, como muy bien lo observa Prevost Paradol, y merece sólo el nombre de *Consejo* (1). Las Cámaras forman entonces parte integrante del régimen *consultivo (consultatif)*, que no es sino una variante del Gobierno Absoluto, pero que nada tiene de común con el Gobierno Parlamentario."

Nuestra Constitución, adoptando el sistema que rige en las naciones más cultas y mejor organizadas, ha atribuído la iniciativa para la proposición de Proyectos de Ley no sólo á los miembros de cada Cámara en aquella de que formaren parte, como debe ser, sino también al Presidente de la República por medio de Mensajes, reservándola sólo á éste cuando el Congreso funciona en sesiones extraordinarias. Pero, en todo caso, la facultad de adicionar, corregir ó enmendar los Proyectos que le fueren sometidos, no tiene en nuestras Cámaras limitación alguna positiva.

El artículo reserva, en su segunda parte, ciertos asuntos especiales que sólo pueden tener principio en una ú otra de las

(1) PREVOST PARADOL, *Essais de politique et littérature*, vol. I, chap. VII. *(Nota de la primera Edición.)*

Cámaras. Así, las Leyes sobre Contribuciones y sobre reclutamientos sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados; y las Leyes sobre *Reforma* de la Constitución y sobre amnistía, sólo pueden tenerlo en el Senado. ¿Tienen fundamento alguno estas excepciones?

Las dos primeras lo tienen, á nuestro juicio, no en la circunstancia de representar la Cámara de Diputados más directamente al pueblo, ó de representarlo exclusivamente, como sucede en Inglaterra con la Cámara de los Comunes; sino en que, siendo la Cámara de Diputados hoy *tres* veces más numerosa que el Senado, ofrece más garantía, como Cámara de origen, tratándose de Contribuciones y reclutamientos. Es indudable que es más difícil para un Gobierno echar legalmente sobre los hombros del pueblo una nueva carga, cuando la Ley debe necesariamente tener principio en una Cámara que conste de ciento nueve miembros, que si pudiera tenerlo en una que se compone sólo de treinta y siete (1879).

Esta consideración no es aplicable ni á las Leyes de amnistía ni á las de Reforma de la Constitución. Bien se comprende que los convencionales de 33 lo establecieran así respecto de ambas, determinando que debían tener principio en el Senado, porque este cuerpo, tal como lo organizó la Constitución primitiva, era un elemento más conservador que el que representa la Cámara de Diputados, ó, más bien dicho, era un elemento elegido exclusivamente por el Ejecutivo. Semejante razón es inaceptable, sobre todo después de la reforma introducida en la organización del Senado, y por eso se ha declarado ya necesaria la reforma de este artículo en la parte que dispone que las Leyes sobre Reforma de la Constitución deben tener principio en ese cuerpo. Igual cosa puede decirse de las Leyes sobre amnistía.

*
* *

En sesión de 19 de Agosto de 1863, puesto en discusión *particular* un Proyecto de Ley que facultaba al Ejecutivo para rectificar el avalúo de la renta de los fundos rústicos de la Pro-

vincia de Maule, el Senado, después de empatada la votación, resolvió en *comité*, por siete votos contra cinco, que dicho Proyecto debía pasarse á la Cámara de Diputados por ser referente á contribuciones.

En sesión de la Cámara de Diputados de 11 de Junio de 1864, el señor don Enrique Cood pidió explicaciones á los señores Ministros del Interior y de Hacienda, acerca de ciertos Proyectos que calificó como de contribuciones, bajo la forma de empleos, empréstitos ú otros gastos, por haberlos presentado ante el Senado como Cámara de origen.

El Senado se ocupó en el asunto en sesión de 13 del mismo mes y año, sosteniendo el Ministro de Hacienda, señor don Alejandro Reyes, que el artículo 40 (31) se refiere *sólo* á las Leyes que *establecen* contribuciones ó que tienen *por objeto imponerlas*, lo cual no es manera alguna conforme ni con la letra ni con el espíritu de dicho artículo, que habla expresamente de las Leyes *sobre Contribuciones de cualquiera naturaleza que sean*, sin distinción ni limitación alguna.

En la sesión que la Cámara de Diputados celebró al día siguiente, el señor Cood, insistiendo en la opinión que había manifestado en la sesión del 11 del mismo mes, dió también al precepto Constitucional un alcance demasiado lato y que no tiene evidentemente, pues lo hacía extensivo á una Ley sobre empréstito y á otra sobre asignar fondos para dos Legaciones, discurriendo como si toda Ley que autoriza *gastos* se encontrara comprendida dentro del precepto de este artículo, por cuanto puede dar origen á contribuciones. La Cámara de Diputados, sin pronunciarse en sentido alguno, pasó á la orden del día.

En cuanto al Senado, resolvió por diez votos contra tres, en sesión de 15 del mismo mes y año, no volver sobre el acuerdo que había celebrado en la sesión del 10, aprobando un Proyecto sobre condonación del *impuesto agrícola* que debió cubrirse en Abril de ese año. En este caso nos parece evidente que el Senado obró incorrectamente al ocuparse en ese Proyecto como Cámara de origen, puesto que en él se trataba en una *contribu-*

ción, y no debió el Senado distinguir donde la Constitución no distingue.

Por lo demás, y sin hacer caudal de otros casos prácticos, pues nos parece que es bien claro el sentido del precepto que reserva á la Cámara de Diputados el carácter de Cámara de origen en *todo Proyecto referente á Contribuciones, sea cual fuere su naturaleza*, hemos explicado ya, en el estudio del inciso 1.º del artículo 37 (28), la enorme importancia que tiene dicho precepto Constitucional.

*
* *

Debe tenerse presente que la Constitución, al determinar que las Leyes sobre Contribuciones, de cualquiera naturaleza que fueren, bien sea que las creen, que las supriman ó que las modifiquen, tengan principio en la Cámara de Diputados, no ha privado al Senado de la facultad de corregir ó adicionar los Proyectos que aquélla le remitiere, usando de la atribución que á la Cámara revisora confiere el artículo 51 (42).

Rige entre nosotros el mismo sistema que establece la Constitución de Estados Unidos, según la cual puede el Senado *enmendar* los Proyectos de Ley que *para levantar renta* hubiere aprobado la Cámara de Representantes; y no el sistema inglés, conforme al cual, y por causas que se explican fácilmente, la Cámara de los Lores carece de la facultad de enmendar ó modificar los Proyectos que, con el expresado objeto, le pasare la Cámara de los Comunes.

La facultad de adicionar ó corregir los Proyectos de Ley sobre Contribuciones, que indudablemente corresponde al Senado, desde que la prescripción contenida en el artículo 51 (42) es general y absoluta, no tiene otra limitación que la de conservar y respetar la idea capital del Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. Así, si ésta aprobare un Proyecto de impuesto directo sobre el *capital*, no sería Constitucional que el Senado devolviera un Proyecto de impuesto sobre la *renta*, porque así esta contribución tendría su origen en una Cámara don-

de no puede tenerlo, conforme á lo dispuesto en el artículo 40 (31).

Esto nos parece evidente, y de ello nuestra historia parlamentaria nos suministra el siguiente ejemplo:

La Cámara de Diputados aprobó, en la sesión anual de 1873, un Proyecto de Ley para todas las Municipalidades de la República, destinado á aumentar la contribución de *sereno y alumbrado.* El Senado devolvió aquel Proyecto á la Cámara de Diputados con graves modificaciones, limitando sus efectos á la Municipalidad de Santiago para el año de 1877, y duplicando las contribuciones de sereno y alumbrado, la de *patentes de carruajes* la de *canchas de bolas* y *diversiones públicas* y suprimiendo las de *puestos fuera de recoba* y *puestos ambulantes*, á pesar de la justa observación hecha por el señor don José Victorino Lastarria, Ministro del Interior, en la sesión de 29 de Diciembre de de 1876, en que dudaba de la Constitucionalidad de los acuerdos que en ella aprobó el Senado.

La Cámara de Diputados, al tomar en consideración el Proyecto así modificado, acordó, en sesión de 4 de Enero de 1877, por veintiún votos contra catorce, pasarlo á Comisión, á causa de las graves obervaciones que, en cuanto á su Constitucionalidad, hicimos valer los señores don Luis Aldunate, don Demetrio Lastarria, don Aniceto Vergara Albano, don Abraham König, don Justo Arteaga Alemparte. don José Victorino Lastarria (Ministro del Interior), y nosotros. El Proyecto quedó así sin efecto, porque, destinado á producir sus efectos en 1877, la Comisión no ha informado hasta la fecha. Era claro que este trámite no tenía otro objeto que evitar un conflicto entre ambas Cámaras, no siendo sino una manera atenta empleada por la de Diputados, para manifestar que el Senado no había obrado Constitucionalmente en aquel caso.

En efecto, el Senado pudo, como Cámara revisora, limitar los efectos del Proyecto general sobre contribución de *sereno y alumbrado* á sólo la Municipalidad de Santiago y pudo también limitar su duración á sólo el año de 1877. En esto usaba la facultad de corregir. Pero el Senado no pudo ni debió conver-

tirse en Cámara de origen duplicando ó triplicando la contribución de *patentes*, y suprimiendo las de *puestos fuera de recoba y ambulantes*, porque el Proyecto de la Cámara de Diputados no se refería á éstas, sino exclusivamente á la de *sereno y alumbrado*. En consecuencia, sólo respecto de esta última podía el Senado hacer uso de sus facultades de Cámara revisora. En lo demás, se excedió de ellas evidentemente (1).

***

Dijimos antes que se ha declarado necesaria la reforma de este artículo en la parte que dispone que las Leyes sobre Reforma (reformabilidad) de la Constitución deben de tener principio en el Senado. Así lo declaró, en efecto, la Ley de 4 de Julio de 1877, cuyo artículo único dice: "Se declara que necesitan Reforma los artículos 165, 166, 167 y 168 de la Constitución, y el artículo 40 en la parte que determina que las Leyes sobre Reforma de ésta deben tener principio en el Senado (2)".

Estando para ser elegido el Congreso que debe efectuar la Reforma de esos artículos y que se inaugurará el 1.º de Junio próximo, y existiendo íntima relación entre la reformabilidad del artículo 40, en la parte indicada, y la de los artículos 165 á 168, nos ocuparemos en la historia de la citada Ley de 4 de Julio de 1877 al fin de este volumen, ya que la publicación del

(1) El Senado, en sesión diurna de 26 de Diciembre de 1879, adicionó el Proyecto sobre subsistencia de las Contribuciones con la de *mandas forzosas*, no incluída por la Cámara de Diputados, con sólo dos votos en contra. La Cámara de Diputados, en sesión nocturna de la misma fecha, rechazó por inconstitucional semejante adición, por treinta y seis votos contra nueve. El Senado, en sesión de 29 del mismo mes, acordó no insistir en su adición, por once votos contra dos.

Véanse, además, las discusiones habidas en sesiones de 3 y 4 de Julio de 1884 sobre la Ley de Contribuciones, y el discurso que pronunciamos en sesión de la Cámara de Diputados celebrada el 5 del mismo mes de Julio, sesión en la cual aceptó esta Cámara por unanimidad la manera como defendimos sus fueros en materia de Contribuciones. *(Nota del Autor.)*

El discurso á que se alude está entre los anexos de este volumen, con el número 14. *(Nota de los Editores.)*

(2) *Boletín de las Leyes* de 1877, libro LXV, pág. 375.

segundo que proyectamos puede retardarse por motivos independientes de nuestra voluntad, y llegarían á ser, en tal caso, inoportunas nuestras observaciones referentes á la indicada Ley. Las consignaremos, por consiguiente, á continuación del artículo 58 (1).

Art. 41 (32)

"Aprobado un Proyecto de Ley en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente á la otra Cámara para su discusión y aprobación en el período de aquella sesión."

La palabra *aprobación* que se emplea en este artículo, está impropiamente usada. Es claro que la Cámara revisora no tiene obligación de *aprobar* los Proyectos que le envía la Cámara de origen. Si así fuera, no tendría razón de ser su existencia. Los artículos siguientes establecen que la Cámara revisora puede aprobar, desechar, adicionar ó corregir los Proyectos que le remitiere aprobados la Cámara de origen.

Luego, no es exacto decir, como dice el artículo 41 (32), que se le remiten para su *aprobación*. En lugar de esta palabra debió decirse: "para los efectos que previenen los artículos 42, 43, 50 y 51 (33, 34, 41 y 42)", que son los que consignan las reglas á que deben sujetarse las relaciones de ambas Cámaras en la formación de las Leyes.

La palabra *inmediatamente* que emplea el artículo, indica que el propósito de la Constitución ha sido, sin duda alguna, que la Cámara revisora no retarde el despacho de los Proyectos que le *pasa* la Cámara de origen. Igual consecuencia se

(1) Este párrafo se conserva en respeto á la integridad de la Obra; y en él, como en otras páginas de estos volúmenes, se citan los artículos según su numeración primitiva, en obsequio á la propiedad de las referencias. La Proposición de Reforma á que este párrafo se refiere fué ratificada el 12 de Enero de 1882 en los términos conformes con las opiniones del Autor y apreciados por él en sus escritos más recientes. *(Nota de los Editores.)*

desprende de la parte del artículo que quiere que el Proyecto *pasado* por la Cámara de origen sea despachado por la revisora en el mismo *período* de la sesión en que aquélla lo aprobó, es decir, dentro del mismo *trienio* legislativo.

El período legislativo, como lo define el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, es el trienio por el cual duran las funciones de los Diputados. La serie de sesiones no interrumpidas por un receso de la Cámara, se llama, según el Reglamento de ambas, *Legislatura* ó *Sesión anual*, conforme á la Constitución.

Cada *Sesión anual* ó *Legislatura* es ordinaria ó extraordinaria, y cada reunión especial de la Cámara se llama también *sesión*, según los citados Reglamentos.

En este artículo y en todos los siguientes relativos á la formación de las Leyes, la palabra *sesión* está tomada en el sentido de *Legislatura* ó conjunto de sesiones de un año de los tres que componen el *período legislativo.*

***

Del artículo 41 (32) han surgido dos cuestiones. Es la primera saber si un Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de origen, puede ser considerado por la otra *dentro de un período legislativo* distinto de aquel en que aquella lo aprobó. Es la segunda saber si la Cámara revisora puede aplazar indefinidamente, sea de un modo expreso, acordándolo así, ó de un modo tácito, desentendiéndose de ellos por completo, los Proyectos que le remite aprobados la Cámara de origen, ó si debe Constitucionalmente aprobarlos á su vez, desecharlos ó modificarlos, sin que sea lícito aplazarlos.

Tuvimos la honra de ocuparnos en el examen de ambas cuestiones, bien que sólo de paso respecto de la segunda, en sesión de la Cámara de Diputados de 27 de Julio de 1876, á consecuencia de haber manifestado en ella el señor don Justo Arteaga Alemparte la opinión de que el Proyecto de Ley contra el bandolerismo, que la Cámara de Diputados había aprobado en la última sesión del *período legislativo* que terminó el 31 de

Mayo de aquel año, y que el Senado acababa de aprobar también en las primeras sesiones del *nuevo período legislativo* que principió en esta fecha, *no* debía pasarse al Presidente de la República, sino que, atendida la hora en que llegaba á la Cámara de Diputados, constituía á ésta en Cámara *revisora*, aunque en 1875 hubiera sido Cámara de *origen*.

Refutando nosotros esta opinión, aunque reconociendo que deseansa en la letra del artículo 41 (32), discurrimos de la manera siguiente:

"EL SEÑOR HUNEEUS.—Entiendo que el señor Diputado por Valparaíso quiere que se dé al Proyecto contra el bandolerismo el trámite que se da á todo Proyecto que se presenta por primera vez. En esa indicación me voy á ocupar. El señor Presidente puede llamarme al orden solamente si me desvío de ella.

"Para hacer uso de la palabra pido se lea la nota pasada por el señor Presidente del Senado á este respecto. *(Se leyó)*. Fíjese bien la Cámara en que esa nota principia diciendo: "*Devuelvo* á V. E. el Proyecto *sin variación alguna*", y que no dice *remito*.

"Hecha esta observación, entro en materia.

"Por primera vez, en los cuarenta y tres años de vigencia que cuenta nuestra Constitución, se promueve ante la Cámara la grave cuestión que envuelve la indicación formulada por el honorable Diputado por Valparaíso. Llamo *grave* esa cuestión, no tanto porque ofrezca dificultades la inteligencia que deba darse al artículo 41 de la Carta Fundamental en la parte que dice: "en el *período* de aquella sesión," sino porque, dados los antecedentes parlamentarios del país y tomada en cuenta la situación actual del Proyecto devuelto por el Senado á esta Cámara, la resolución que nosotros adoptemos puede producir consecuencias que realmente merecen aquel calificativo.

"He dicho que la inteligencia que debe darse al artículo Constitucional no sugiere dificultades, porque, en efecto, su tenor literal es perfectamente claro. Quiere la Constitución que el Proyecto de Ley aprobado por una de las Cámaras pase

inmediatamente á la otra para su discusión en el *período* de aquella sesión, es decir, dentro del mismo trienio legislativo. Esto es obvio, y el fundamento de la regla se concibe fácilmente. Se ha querido evitar con ella que la Cámara revisora retarde indefinidamente la discusión del Proyecto que le ha remitido la Cámara de origen, y que lo devuelva aprobado cinco, diez ó veinte años después de la fecha en que ésta lo tomó en consideración, cuando las circunstancias que dieron origen al Proyecto han variado quizás por completo.

"Á pesar de esto, no es posible desconocer que la regla fijada por la Constitución presentaría el grave obstáculo, aplicada rigurosamente, de hacer inútil la discusión y aprobación de todo Proyecto de Ley en una y otra de las Cámaras en los últimos días de un período ó trienio legislativo. El trabajo de las Cámaras, cuando no hay tiempo de que ambas despachen el Proyecto en la última sesión anual de un *período*, sería enteramente inútil y se perdería completamente en la mayor parte de los casos. Más aún: consecuencia de esa aplicación rigorosa de la Ley sería también la de que las Cámaras, después de su renovación, no deberían tomar en cuenta los trabajos hechos por sus antecesoras en el período anterior, por más adelantados que estuvieran. Así, nosotros no deberíamos *continuar* ahora la discusión del Proyecto sobre reforma de la Ley Municipal, tomándolo en el estado en que lo dejó la Cámara de 1875, sino que sería forzoso empezar á discutirlo de nuevo, desde su primer artículo; porque es lógico suponer que si una Constitución quiere que los Proyectos de Ley sean aprobados por *ambas Cámaras* dentro de un *mismo período*, con mayor razón habrá querido que *una sóla* de ellas lo despache dentro de ese plazo.

"Y, sin embargo, antes de ayer no más hemos hecho lo contrario, principiando la discusión de ese Proyecto en su artículo 33. Esto revela que si la regla cuya aplicación hoy se invoca tiene bases filosóficas, ofrece también inconvenientes. Por esto, sin duda, casi la totalidad de las Constituciones hoy vigentes en el mundo civilizado, guardan completo silencio á este respecto. Así, las de Bélgica, Holanda, Italia, Dinamarca,

Portugal, Brasil, Estados Unidos de Norte América y Confederación Argentina no establecen regla alguna tendente á fijar el tiempo que puede ó debe mediar entre la aprobación que una Cámara presta á los Proyectos que hubieren tenido su origen en la otra.

"El artículo 68 de la Constitución del Perú dispone que: " aprobado un Proyecto de Ley por la Cámara de origen, pa- " sará á la otra para su *oportuna* discusión y votación."

"Como se ve, no es fácil averiguar lo que esa palabra *oportuna* significa. Con ella ó sin ella habría siempre motivos para dudar. Sólo en Inglaterra la cuestión está resuelta de un modo claro y esplícito. Allí, para que un *bill* se repute aprobado por el Parlamento y para que pueda ser remitido á la Corona, es menester que lo haya sido por ambas Cámaras en el curso de *una misma sesión anual;* por lo que, dice Laferrière, uno de los modos de rechazar un *bill* es pedir que se le dé segunda lectura dentro de seis meses, ó sea cuando el Parlamento haya clausurado sus sesiones. La regla del artículo 41 (32) de nuestra Constitución, menos severa que la inglesa, tampoco estaba consignada en la de 1828, y, bien sea por su novedad, bien sea por inadvertencia ó bien por otra causa cualquiera, es el hecho que nunca se ha aplicado, y que, lejos de eso, ha sido desatendida en muchísimos casos, de los cuales me permitiré recordar algunos.

"La Ley de 13 de Julio de 1852, que concedió una gracia al General O'Brien, fué aprobada por la Cámara de Diputados en sesión de 28 de Agosto de 1851, y por el Senado en el *período siguiente*, en sesión de 2 de Julio de 1852. La Ley de 20 de Octubre de 1852, sobre reforma postal, fué aprobada por la Cámara de Diputados en sesiones de 1851, terminándose su discusión y remitiéndose al Senado el 28 de Agosto de aquel año. El Senado no principió á discutir el Proyecto sino en el *período siguiente*, en sesiones de 14 de Junio de 1852 y siguientes; é introdujo en él varias modificaciones que la nueva Cámara de Diputados, conservando su carácter de Cámara de origen, aceptó el de 4 de Octubre de 1852. La Ley de Elecciones de 1861

fué aprobada por la Cámara de Diputados en 1860; en ese mismo año la aprobó también el Senado, pero modificando sus artículos 136 y 137. La nueva Cámara de Diputados de 1861 no vaciló en reconocer que conservaba su carácter de Cámara de origen y, como tal, aceptó esas modificaciones. Igual cosa ha sucedido con la Ley de Elecciones de 12 de Noviembre de 1874, hoy vigente. La Cámara de Diputados aprobó sus cuatro primeros títulos en 1872, y el Senado los aprobó también con algunas modificaciones en 1873, esto es, en un *período distinto* del de la sesión de 1872, reconociendo siempre á la Cámara de Diputados como de origen, y ésta, obrando en igual carácter, aceptó algunas de esas modificaciones y rechazó otras en la sesión del año 1874. Y para no citar más casos, que podrían multiplicarse quién sabe hasta dónde, recordaré á la Cámara que las Leyes que realizaron la Reforma de los artículos de la Constitución comprendidos en la Ley sobre Reformabilidad de 28 de Agosto de 1867 (salvo los arts. 61 y 62) (actuales artículos 52 y 53) fueron aprobadas por el Senado en 1871 y 1872. Sin embargo, la Cámara de Diputados elegida en 1873 discutió y aprobó esas Leyes en el citado año 1873 y en 1874, sin creer que hubiesen caducado ya esos Proyectos aprobados por el Senado en el *período anterior*.

"Supongo que bastarán los ejemplos que me he permitido recordar para comprender que la cuestión que ahora se inicia jamás ha sido promovida en ninguna de las ramas del Congreso, y que tácita é implícitamente ha sido resuelta en contra de la letra del artículo 41 (32) y dando á éste el alcance de una mera recomendación.

"Pero se dirá que la práctica jamás puede prevalecer en contra del tenor literal de la Ley, y que los hechos recordados prueban sólo que la Cámara, que pudo en aquellos casos reclamar el cumplimiento del artículo Constitucional, renunció al ejercicio de su derecho. Á lo primero contesto que la respuesta es perfectamente exacta, y que yo estoy de acuerdo con el principio de que la costumbre contra Ley no tiene fuerza alguna; pero agrego, en respuesta á lo segundo, que el artículo no con-

fiere *derecho alguno renunciable* á ninguna de las Cámaras, y que, si él importa un precepto de orden público, las Cámaras no tenían facultad de dejarlo sin cumplimiento, y el Presidente de la República debió vetar las Leyes en cuya formación se hubiera violado la regla que el artículo sanciona. Si esas Leyes no han sido devueltas por el Ejecutivo al Congreso, ello prueba que el artículo mencionado no ha sido entendido por el Poder encargado de guardar y hacer guardar la Constitución, en el sentido que se desprende de su tenor literal.

"¿Cómo explicar entonces que si ese tenor es claro, soy el primero en reconocerlo, se haya interpretado sólo como una mera recomendación y no como un mandato imperativo y eficaz? Permítame la Cámara detenerme en el examen de este punto, que es, sin duda, el más grave y de mayor interés para la acertada solución de la dificultad que tenemos pendiente.

"¿Cuál es, señor Presidente, la sanción que la Carta impone para el caso en que sea infringida la regla que establece su artículo 41 (32)? ¿Dice acaso la Constitución que cuando el Proyecto no fuere aprobado por ambas Cámaras dentro de un mismo período se considere como no propuesto en la Cámara que fué de origen? ¿Dice que el Proyecto debe ser tomado nuevamente en consideración por ésta? Ni una sola palabra. Y este silencio de la Carta es verdaderamente singular, si se toma en cuenta que todos los artículos siguientes, relativos á la formación de las Leyes, han cuidado siempre de establecer claramente los efectos que produce el rechazo del Proyecto por la Cámara de origen; los que produce la aprobación ó rechazo del mismo por la Cámara revisora; los que causa la devolución del Proyecto por el Presidente de la República, sea que lo corrija ó modifique, sea que lo deseche en el todo. En todos estos casos la Constitución nos dice clara y esplícitamente cuál es la suerte que corre el Proyecto. Ya dispone que no podrá proponerse en la sesión de aquel año; ya que se le tendrá por no propuesto; y ya, en fin, que las Cámaras deberán aprobarlo nuevamente dentro de los dos años siguientes, so pena de que, cuando

quiera que se proponga después, se tendrá como nuevo Proyecto para todos los efectos Constitucionales.

"Si el Proyecto de Ley sobre modificaciones en nuestro sistema penal aprobado por esta Cámara el año anterior y remitido *inmediatamente*, como lo fué, al Senado, no fué aprobado por este cuerpo en aquel año también, sino en este año, es decir, dentro del nuevo período que ha principiado el 1.º de Junio último, ¿se deduce de aquí que la falta cometida por la Cámara de Senadores frustra por completo y hace inefieaz la aprobación que esta Cámara le prestó en 1875? ¿Se deduce de aquí que haya fracasado y caducado para ésta, y que deba tomarlo nuevamente en consideración?

"Puede ser, señor Presidente; pero la Constitución no expresa semejante cosa; y si al establecer la regla del artículo 41 (32), no cuidó de darle sanción alguna, cabe entonces sostener que su propósito fué dar á esa regla el carácter de una mera *recomendación*, y de una recomendación cuyo cumplimiento es de todo punto imposible cuando en las últimas sesiones del tercer año de un período, una Cámara termina la aprobación de un Proyecto de largo aliento, de un Código tal vez, y el Proyecto aprobado se remite á la otra Cámara en vísperas precisamente de la clausura del Congreso.

"Y esto no es raro en nuestra Constitución. Así, en su artículo 168 (1) dispone que, establecida por la Ley la necesidad de la Reforma de uno ó varios de sus artículos, se aguardará la *próxima* renovación de la Cámara de Diputados, y que en la *primera sesión* que tenga el *Congreso*, después de esa renovación, se discutirá y *deliberará* sobre la Reforma que haya de hacerse. Pues bien, á pesar de esas palabras *primera sesión*, que son bien cla-

(1) La observación del Autor no podría aplicarse al artículo 168 reformado (hoy 159); ella queda, pues, circunscrita al caso histórico referido en el texto, por lo cual se conserva su numeración antigua al artículo citado, y á la aprobación de los Proyectos de Reforma Constitucional, en mérito del inciso 3.º del actual artículo 156, antiguo artículo 165. *(Nota de los Editores.)*

ras, he recordado ya que la Reforma de los artículos Constitucionales comprendidos en la Ley de 28 de Agosto de 1867 (menos los arts. 61 y 62) (actuales arts. 52 y 53), no fué discutida ni resuelta por el *Congreso*, esto es por *ambas Cámaras*, en la sesión de 1870, ó sea dentro del término transcurrido desde el 1.º de Junio de aquel año hasta el 31 de Mayo de 1871. Todos sabemos que esa discusión y deliberación tuvo lugar, en su mayor parte, en las sesiones de los años 1872, 1873 y 1874, de tal manera que no sólo no se efectuó en la *primera sesión* del Congreso renovado, sino que un Congreso *subsiguiente* llenó la misión que la Carta confía al *próximo* ó *siguiente*, y dentro de un período distinto del señalado por la Constitución misma.

"Este hecho, harto significativo, revela que el precepto del artículo 168, en lo relativo á la *primera sesión* de que en él se habla, tampoco se ha considerado como *imperativo*, sino también como una mera *recomendación*, que, infringida, no produce efecto alguno, porque otra vez la Carta no ha dado sanción á esa regla, y, lejos de eso, guarda nuevamente silencio absoluto acerca de la suerte que corre la Ley sobre Reformabilidad, cuando no se delibera acerca de la Reforma que haya de hacerse dentro del plazo fijado por el citado artículo 168.

"Lo que es indudable es que obra mal la Cámara revisora que aplaza, de hecho ó por acuerdo expreso, la consideración de un Proyecto que le remite aprobado la otra Cámara. Obra mal, porque semejante procedimiento vulnera las prerrogativas de la Cámara de origen, desde que ésta, cuando la revisora rechaza el Proyecto por mayoría absoluta, puede insistir en él por *los dos tercios*, y, en tal caso, para que el Proyecto fracase, es menester que la Cámara revisora insista en su rechazo también por *los dos tercios* de los votos de sus miembros presentes. De aquí es que un aplazamiento, que la Cámara revisora puede adoptar por *simple mayoría absoluta* ó por el sólo hecho de desentenderse del Proyecto que le remitió aprobado la Cámara de origen, es algo que no puede admitirse entre nosotros. Ello es aceptable en Inglaterra, donde rige un sistema distinto del nuestro para la formación de las Leyes, porque en aquella na

ción, como en otras muchas, todo Proyecto de Ley fracasa sin más que por la circunstancia de no haber merecido la aprobación de la *mayoría absoluta* en ambas Cámaras. Entonces se concibe que un aplazamiento, que también requiere esta misma mayoría, sea un medio atento de rechazar un Proyecto *in-limine.*

"Pero si el aplazamiento adoptado por el Senado en el año anterior respecto del Proyecto que nos ocupa, importa una irregularidad Constitucional, que aquella Cámara se ha apresurado á corregir ahora, ¿se deduce de aquí qne esta Cámara tenga la facultad de convertirse hoy en revisora respecto de ese Proyecto que el Señado *le devuelve* aprobado sin *variación alguna,* como lo dice la nota del honorable señor Presidente de aquel cuerpo respetable? La consecuencia me parece fuerte, y quizá nos conduciría á la situación de arrogarnos atribuciones que ni la Carta ni la Ley *expresamente* nos confieren, colocándonos así en un terreno que autorizaría contra nosotros el cargo de haber violado el artículo 160 (151) de nuestro Código Fundamental. Y para adoptar el sistema que se nos propone, tendríamos que llegar al duro extremo de declarar, implícitamente por lo menos, que la otra rama del Congreso ha violado la Constitución de la República. Nos arrogaríamos el carácter de Cámara revisora, cuando el Senado, según se ve por nota á que acabo de aludir, nos considera siempre como Cámara de origen en cuanto al Proyecto á que dicha nota se refiere.

"Es esto, señor Presidente, lo que me induce á pensar que el asunto es en extremo grave y delicado. Supóngase adoptado por esta Cámara el procedimiento que se nos propone; ¿no podría el Senado sostener mañana que el artículo 41 (32) de la Constitución no confiere á esta Cámara el derecho de arrogarse el carácter de revisora? ¿No podría sostener que, aún prescindiendo de la práctica constantemente observada, ese artículo carece de sanción é importa una mera recomendación? No podría protestar todavía que no reconoce en la Cámara de Diputados el derecho de constituirse en Juez de las infracciones Constitucionales cometidas por el Senado, en la hipótesis de que ese cuerpo las hubiera cometido?"

"Y si tal cosa sucediera, lo que no sería improbable, si se toman en cuenta los términos en que está redactada la nota que á esta Cámara ha dirigido el honorable señor Presidente del Senado, ¿cómo se salvaría tan chocante conflicto entre las dos ramas del Congreso? Supóngase que el Senado, en presencia del acuerdo de esta Cámara, acordara á su vez mañana, con arreglo á lo dispuesto en el artículo 43 (34) de la Constitución, remitir el Proyecto en cuestión al Presidente de la República, puesto que en él nada ha alterado, y adoptara este camino por considerar, á su turno, que era indebido el procedimento observado por esta Cámara. ¡Tendríamos entonces el peligroso y anormal espectáculo ofrecido al país y al mundo civilizado de las dos Cámaras de Chile censurándose implícitamente la una á la otra, como infractoras de la Constitución!

"No se eche en olvido que la Constitución en ninguna parte dispone que, cuando un Proyecto de Ley aprobado por una Cámara lo fuere también por la otra, debe ésta devolverlo á aquélla, á fin de que, por conducto de la Cámara de origen, sea remitido al Presidente de la República. Nó; ese trámite no lo prescribe el artículo 43 (34) ni otro alguno de la Constitución. El es un trámite de Reglamento y nada más que de Reglamento. Y como no es posible sostener que una prescripción interna y reglamentaria de una ú otra de las Cámaras, prevalezca sobre lo que manda la Constitución misma, y nunca una disposición de aquel carácter puede arrebatar á ninguna de las ramas del Congreso los derechos que la Constitución le acuerda, no es aventurado suponer que el Senado obrara de la manera que yo imagino.

"Aquella Cámara, según la nota á que he aludido ya, reputa á esta como Cámara de origen, y considera, por consiguiente, que el Proyecto está aprobado ya por *ambas Cámaras*, y que debe remitirse al Presidente de la República. Luego, si esta Cámara no lo remite, aquélla podría hacerlo, si no participara de nuestra opinión. ¿Qué haría entonces esta Cámara en presencia del procedimiento que yo supongo adoptado por la de Senadores?

"Y no se nos diga que la nota del honorable Presidente del Senado nada significa, ó que se ha redactado como lo está por inadvertencia. Nó. Desde hace días se habla mucho en todos los círculos políticos de la cuestión que en este momento estamos debatiendo. Los señores Senadores no han podido dejar de darse cuenta de ella, cuando han observado que los sostenedores del Proyecto en aquella Cámara han hecho valer, como razón principal para que en él no se introdujese la más ligera modificación, la conveniencia de evitar que esta Cámara lo tomara nuevamente en consideración. Cuando tales razones se adujeron en el Senado, y cuando aquel cuerpo resolvió que se tomara como base para la discusión, el Proyecto *aprobado por la Cámara de Diputados*, y no el informe de la Comisión respectiva; ¿cómo es que ningún honorable Senador levantó entonces la voz para protestar contra semejante teoría y para sostener que la Cámara de Senadores era hoy Cámara de *origen* respecto del Proyecto en cuestión y no ya Cámara revisora?

"Este silencio absoluto guardado en la otra Cámara acerca del punto que discutimos, prueba una de dos cosas: ó que todos los miembros del Senado presentes en la discusión han participado por completo de la opinión emitida por los sostenedores del Proyecto, en cuanto consideraban siempre á esta Cámara como de origen, opinión manifestada también en la nota con que el Senado lo ha devuelto; ó que, si alguno ó algunos Senadores han pensado que aquella Cámara se ha convertido hoy en Cámara de origen respecto de dicho Proyecto, se mantuvo en reserva tal opinión, quizá para impedir las consecuencias á que podría dar lugar un conflicto entre las dos ramas del Congreso, conflicto que yo, por mi parte, también abrigo el deseo de evitar.

"La verdad es que cuando las Cámaras incurren en alguna irregularidad en la formación de las Leyes, no tiene la una facultad de corregir, por sí y ante sí, los errores de la otra. En semejante caso, incumbe al Presidente de la República, y sólo á él, poner en ejercicio la delicada atribución de devolver el Pro-

yecto al Congreso, desechándolo en el todo, y llamando la atención de éste á la irregularidad cometida, como lo hizo el Ejecutivo el 16 de Noviembre de 1857, en el único caso que recuerdo haya ocurrido entre nosotros de haber sido *vetado* completamente un Proyecto de Ley por inobservancia de las fórmulas y trámites Constitucionales.

"Si el Presidente de la República, á cuyo conocimiento llegará indudablemente esta discusión, piensa como lo indica el honorable Diputado por Valparaíso, pondrá en ejercicio la alta atribución que le corresponde. Si piensa como parece haber pensado la Cámara de Senadores, y si cree que el artículo 41 (32) no consigna un mandato imperativo, porque la Carta no ha determinado los efectos que produce su infracción en tal caso, sancionará el Proyecto, si no lo observa por otros motivos, y lo promulgará como Ley del Estado.

"Entonces el único camino que puede y debe tomarse para evitar en adelante nuevas discusiones como la presente, es el que señala el artículo 164 (155) de la Constitución. Díctese una Ley interpretativa, que llene el vacío que se nota en el artículo 41 (32); una Ley que determine claramente los efectos que produce la infracción de la regla que ese artículo consigna, si la considera como un mandato y no como una mera recomendación; una Ley, en fin, que establezca una sanción precisa para el caso de que ese mandato no se respete.

"Adoptando ese camino, se salvará la dificultad, y se salvará buscando el acuerdo que debe reinar siempre entre las dos Cámaras; ese acuerdo que es una garantía de orden en todo país bien constituído. Mientras tanto, siguiendo yo el ejemplo que nos da el honorable Senado, al *devolvernos* el Proyecto en cuestión como á Cámara de *origen*, é imitando la conducta prudente que en aquel distinguido cuerpo se ha observado al reputarse siempre como Cámara revisora de dicho Proyecto, termino expresando que votaré por que él sea remitido al Presidente de la República *para los efectos Constitucionales.*"

Habiendo el señor Arteaga Alemparte retirado la indicación que había formulado para que, en lugar de enviarse el Proyecto

al Ejecutivo, lo retuviera la Cámara de Diputados, reputándose como Cámara revisora, se dió por terminado el incidente, pasándose á la orden del día, sin oposición alguna. El Proyecto se remitió al Presidente de la República y fué promulgado como Ley el 3 de Agosto del mismo año de 1876 (1).

***

En el discurso que hemos copiado dijimos: "obra mal la Cámara revisora que, de hecho ó por acuerdo expreso, aplaza la consideración de los Proyectos de Ley que le remite aprobados la otra Cámara".

Debemos reconocer, sin embargo, que la práctica no ha sido uniforme en esta materia.

Así, el Senado, en sesión de 26 de Julio de 1854, aprobó un Proyecto de Ley que se le presentó suscrito por catorce Senadores, permitiendo á los jesuítas restablecer su Orden en Chile, y cediendo en favor de ella el edificio que antes había ocupado el Instituto Nacional y la suma de diez mil pesos para su reparación. Remitido á la Cámara de Diputados, en el acto de dársele cuenta de dicho Proyecto, en sesión de 29 del mismo mes y año, se leyó un Proyecto de acuerdo, suscrito por veintinueve Diputados, en que se pedía el *aplazamiento indefinido* de dicho Proyecto. Con este motivo se suscitó en dicha un Cámara un debate en que los señores don Manuel José Cerda y don Eugenio Domingo Torres impugnaron el referido Proyecto de acuerdo como inconstitucional, sosteniendo lo contrario el señor Ministro del Interior don Antonio Varas y el señor Diputado don Máximo Mujica.

(1) Confirma la opinión que sostuvimos en 1876, el caso ocurrido en sesión de 10 de Junio de 1882, con motivo de la tramitación que dimos como Presidente de la Cámara, al Proyecto de Reforma Municipal pendiente desde 1876 y al Proyecto presentado por el Ejecutivo sobre la misma materia. En nuestro abono puede verse el discurso pronunciado por el señor don Miguel Luis Amunátegui en sesión de 13 de Junio del mismo año. (*Nota del Autor.*)

Después de ese debate, la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de acuerdo, aceptando el *aplazamiento indefinido*, por treinta y un votos contra siete.

Con este motivo el Senado celebró sesión secreta el 31 de dicho mes y año. La Cámara de Diputados, en sesión de 3 de Agosto siguiente, acordó reconsiderar su acuerdo del 29 de Julio anterior, resolviendo, por veintisiete votos contra nueve, tratar desde luego del Proyecto aprobado por el Senado. Puesto en discusión general acto continuo, fué rechazado sin debate por treinta votos contra seis.

El Senado, que parece reclamó del acuerdo de aplazamiento en sesión secreta de 31 de Julio, no ha vuelto á ocuparse en el asunto.

Nos parece que la Cámara de Diputados obró bien al reconsiderar, en su sesión de 3 de Agosto, su acuerdo de *aplazamiento*, y pensamos que, aunque no faltan ejemplos de tales *aplazamientos* en una y otra Cámara, ellos han surtido efecto sólo porque la Cámara, cuyos fueros se vulneran con tales acuerdos, no ha reclamado de éstos. Es, por otra parte, muy fácil que la Cámara de origen obtenga de la otra el *inmediato* despacho de un Proyecto de Ley, nombrando, como lo ha hecho la Cámara de Diputados en más de un caso (por ejemplo, en 1878, en la segunda Ley de inconvertibilidad de billetes de Banco), una Comisión de sus miembros que defienda el Proyecto ante la Cámara revisora.

En sesión de 9 de Septiembre de 1878, el Senado acordó por unanimidad aplazar indefinidamente la discusión del Proyecto aprobado por él sobre derogación del Código de Minería, en la parte que prohibe á los Jueces adquirir minas, Proyecto que la Cámara de Diputados, en su carácter de revisora, le había devuelto corregido. En este caso, el acuerdo del Senado no presenta el carácter de gravedad que ofrecía el acuerdo de la Cámara de Diputados de 29 de Julio de 1854, porque el Proyecto aplazado había tenido su *origen* en el Senado mismo. Sin embargo, no nos parece aceptable este precedente, y somos de sentir que *en ningún caso* deben las Cámaras separarse del

único camino que les traza la Constitución, abordando las cuestiones con franqueza y *resolviéndolas* en uno ó en otro sentido, mas no dejándolas dormir el eterno sueño de las secretarías (1).

(1) La Cámara de Diputados así lo ha entendido en sesión nocturna de 16 de Agosto de 1880, aprobando por enorme mayoría el Proyecto de acuerdo firmado por cincuenta y siete de sus miembros, en que se invitaba al Senado á resolver el Proyecto de Ley que aquélla había aprobado para elevar la pensión concedida á la viuda de Prat, y cuya consideración el Senado había resuelto *aplazar indefinidamente*. El Senado, en vista de esta invitación, volvió sobre su acuerdo de *aplazamiento* en sesión del viernes 20 de Agosto de 1880, aprobando en ella dicho Proyecto por *unanimidad* y con sólo una ligera modificación. (*Diario Oficial*, número 1,042, pág. 1,531, año de 1880.) (*Nota del Autor.*)

Insertamos á continuación el Proyecto de acuerdo á que acabamos de referirnos:

«Honorable Cámara: Según consta del *Boletín Oficial de las Sesiones del Congreso Nacional*, el Honorable Senado, en sesión de 30 del mes de Julio pasado, ha juzgado conveniente votar el aplazamiento, por dieciséis votos contra nueve, del Proyecto aprobado en la Honorable Cámara de Diputados para conferir una pensión de quinientos pesos mensuales á la señora viuda é hijos del más grande de los héroes de la República, Comandante de la corbeta *Esmeralda* don Arturo Prat.

«La Honorable Cámara recordará que, conforme á la conciencia individual de todos sus miembros y como fieles intérpretes de la opinión pública, ese Proyecto, que envolvía, nó una gracia, sino un acto de evidente justicia y de reparación, fué atendido y despachado con solicitud y con preferencia por la Honorable Cámara de Diputados.

«La Honorable Comisión de Guerra y Marina consideró como un deber sagrado de su parte no retardar por un sólo día su cometido, y con la más completa uniformidad de todos sus miembros presentó el noble y elevado informe que la Honorable Cámara conoce.

«Por su parte, la misma Honorable Cámara secundó con entusiasmo esos generosos sentimientos, porque, interpretando la voluntad nacional, por una mayoría que estaba próxima á la unanimidad, juzgó que no existía consideración alguna que pudiera oponerse á la realización de un acto de reconocimiento público que satisfacía una de las más vivas y ardientes aspiraciones del país.

«Los Diputados que suscriben no tienen para qué ni está al alcance de su conocimiento, por haberse acordado el aplazamiento en el Honorable Senado en sesión secreta, el entrar á averiguar los fundamentos y graves consideraciones en que ese acuerdo haya podido descansar.

«La Honorable Cámara de Diputados, para formar su juicio y aprobar ese

Art. 42 (33)

"El Proyecto de Ley que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá proponerse en ella hasta la sesión del año siguiente."

Proyecto conforme á las inspiraciones del deber y del patriotismo, no pudo menos que tomar en cuenta dos circunstancias principales: la justicia de la pensión que se acordaba y la situación del Erario público.

«Sobre el primer punto, era opinión unánime que cuanto se hiciera por la memoria de ese héroe sin igual en los anales del mar sería poco ó nada, tomando en cuenta los grandes beneficios que había recibido el país y la gloria universal é incomparable que su noble sacrificio había hecho reflejar sobre la República.

«El combate de Iquique importaba para el país no sólo la destrucción del poder marítimo del Perú, sino que frustraba por completo los planes del enemigo, que, realizados, habrían podido ser de fatales consecuencias para nuestro ejército acantonado en Antofagasta. El nobilísimo heroísmo del capitán Prat varió por completo el curso de los acontecimientos, y así como legaba á su país la más pura y más grande de sus glorias, dejaba expedito también á su ejército y á sus naves el camino que él con pobres elementos había engrandecido y santificado con su martirio.

«Estas consideraciones de justo y de universal reconocimiento, imponían al país una deuda que no habría gratitud ni generosidad suficientes para recompensar.

«La Cámara de Diputados consideró, tomando en cuenta la segunda circunstancia, que en todo caso y en toda época el Erario público sería suficientemente rico para cumplir con la más sagrada de todas sus obligaciones, la de honrar en sus deudos la memoria del más grande de sus hijos!

«No era posible, á juicio de la Honorable Cámara de Diputados, alegar una consideración de economía, si para sostenerla era necesario sacrificar cruelmente el deber, la justicia y la dignidad del país.

«Era insostenible y era casi indecoroso para los miembros de la Cámara de Representantes, que una simple ración de hambre fuese la moneda con el país atendía á la familia del Comandante Prat.

«Si la severa Ley de las economías debiera ser respetada, sería necesario que antes de arrojar una mancha sobre la gratitud pública y de empequeñecer la hazaña más grande que cuenta en sus páginas la historia del mar, se hiciera ella sentir con rigor implacable en todos los ramos de la administración y del servicio público y en todos los funcionarios de la Nación, para que el país, aún bajo el supuesto de un estado de pobreza, pudiese tener el levantado orgullo de cumplir siempre de preferencia con la pri-

El tenor literal de este artículo no corresponde á la idea que en él va indudablemente envuelta. Desechado un Proyecto por una Cámara, no puede reconsiderarlo en la *misma sesión anual.* Esto es claro, y así lo decidió, por ejemplo, el Senado en 14 de

mera de sus deudas, la que Chile tiene para con el Comandante de la corbeta *Esmeralda.*

«Por otra parte, el aumento anual que en el Proyecto aprobado por la Honorable Cámara de Diputados se imponía al Erario público, ascendía sólo á tres mil seiscientos pesos, cantidad que venía á agregarse á los doscientos pesos mensuales que recibe en la actualidad la señora viuda del Comandante Prat. Según un fácil y ligero cálculo, el gravamen que este aumento de pensión de tres mil seiscientos pesos anuales imponía á los contribuyentes quedaba reducido á la ínfima proporción de *un peso al año por cada setecientos habitantes del país.*

«La Cámara de Diputados, al prestar con decidida voluntad su aprobación al Proyecto en que nos ocupamos, era atenta al deseo y á la aspiración de la Nación; recordaba que todos los poderes públicos se habían apresurado á llevar al hogar de la noble compañera del inmortal Prat, demostraciones sin precedentes en la admiración de la gloria y en el tributo al dolor, y recordaba también que el país entero bendecía cada día con más entusiasmo la memoria de su héroe.

«Estaba segura la Honorable Cámara que el Proyecto que aprobaba, ínfimo é insignificante para el país en el gravamen que imponía, recibiría no sólo la aprobación, sino el aplauso general, porque no podrían ser simples y estériles palabras las de los representantes fidedignos de un pueblo noble y agradecido.

«Los infrascritos están seguros que el gravamen de un peso al año por cada setecientos habitantes, será en todo caso carga sobradamente ligera y gloriosa para el patriotismo de todos los ciudadanos, y que sin hacer una inmerecida ofensa al país, no puede ser una razón de economía la que pueda paralizar la manifestación de gratitud del Proyecto que fué objeto de la solícita aprobación de la Honorable Cámara.

«Y si las consideraciones que preceden descansan de una manera clara y evidente en principios de la más estricta justicia, ellas envuelven para el honor mismo del país un compromiso mucho mayor, si se toman en cuenta las perturbaciones monetarias que de día á día pueden hacer más difícil el modestísimo y casi insostenible vivir que la Nación ha acordado con una pensión de doscientos pesos mensuales á la distinguida familia del Comandante de la *Esmeralda.*

«Dejando, ahora, á un lado estas observaciones que hemos creído oportuno tomar en cuenta á la ligera para que sean juzgados en su verdadero alcance los móviles elevados que guiaron el ánimo de la gran mayoría de los representantes de la Nación, creemos indispensable y de suma grave-

Julio de 1854, negándose á reconsiderar la solicitud de doña Rosalía Sánchez, que había sido rechazada por él en esa misma *sesión anual.*

Pero, ¿qué sucede si el Proyecto rechazado por una Cámara

dad tomar en consideración el *aplazamiento* que este Proyecto ha podido merecer en el Honorable Senado,

«La Honorable Cámara sabe que el trámite de *aplazamiento*, como medio de paralizar y de anular los Proyectos de Ley iniciados en uno de los cuerpos legisladores, no es conocido, ni es admisible según los preceptos de nuestra Constitución Política.

«Para dar mayor claridad á estas consideraciones que afectan de una manera esencial á las prerrogativas de la Honorable Cámara de Diputados, y á las altas atribuciones que le confiere la Carta Política, bastará recordar los artículos 41 y 50 (32 y 41) de nuestra Constitución.

«Dice el artículo 41 (32):

«Aprobado un Proyecto de Ley en la Cámara de su origen, pasará *inme-*
« *diatamente á la otra Cámara para su discusión y aprobación en el periodo de*
« *aquella sesión.*»

«Dice el artículo 50 (41):

«El Proyecto de Ley que, aprobado por una Cámara, fuere desechado en
« su totalidad por la otra, volverá á la de su origen, donde se tomará nue-
« vamente en consideración, y si fuere en ella aprobado por una mayoría
« de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará segunda vez
« á la Cámara que lo desechó, y no se entenderá que ésta lo reprueba, si
« no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros
« presentes.»

«La simple lectura de estos artículos manifiesta de la manera más incontrovertible, que ninguno de los cuerpos legisladores puede *acordar el aplazamiento* de los Proyectos de Ley que pasan de una Cámara á otra.

«El artículo 50 (41) da el camino único que presenta la Constitución cuando no existe en las ramas legislativas una completa conformidad en la estimación de los Proyectos de Ley que penden de su deliberación.

«Un procedimiento contrario envolvería no sólo una abierta infracción de la Constitución, sino que destruiría por completo la alta prerrogativa de la Cámara de origen para insistir en los Proyectos de Ley que han merecido su aprobación y que á su juicio deben ser Ley, por consultar, ó una alta conveniencia pública, ó un gran principio de moralidad y de justicia.

«Y en el presente caso, parece excusado manifestar que la Honorable Cámara de Diputados, al reclamar la estricta observancia de los preceptos Constitucionales, obedece no sólo á la necesidad de mantener los fueros y atribuciones que le corresponden, sino á la necesidad de dar cumplido y

se propone ante la otra, y esta última lo aprueba en la forma en que aquélla lo desechó y en la misma sesión anual? ¿Qué haría con el Proyecto la Cámara que fué de origen al rechazarlo, y que viene á convertirse en revisora mediante la iniciativa de la

feliz término al Proyecto del que tiende á honrar la memoria del gran marino que tan puras glorias dió á su país.

«Un ejemplo práctico puede manifestar á la Honorable Cámara todo el alcance del acuerdo sobre aplazamiento tomado por el Honorable Senado, acerca del Proyecto en que nos ocupamos.

«Hace pocos días, la Honorable Cámara de Senadores, como Cámara de origen, prestó su aprobación á un Proyecto de Ley presentado por uno de sus miembros para derogar la Ley de 12 de Septiembre de 1878, sobre ascensos militares, por las dificultades que en la práctica y con motivo de la presente campaña ella ofrecía.

«Este Proyecto, aprobado por el Senado por unanimidad, fué rechazado por considerable mayoría en la Cámara de Diputados, la que juzgaba conveniente la subsistencia de la Ley.

«¿Habría procedido bien, habría sido siquiera tolerable que la Honorable Cámara de Diputados en lugar de rechazar el Proyecto, como lo hizo, hubiese acordado su aplazamiento por simple mayoría, frustrando así el propósito del Honorable Senado y anulando sus atribuciones constitucionales?

«Evidentemente que nó, y al haberlo hecho, el Honorable Senado habría reclamado, sin duda, con el más legítimo derecho, el respeto debido á las disposiciones de la Constitución, que hemos copiado más arriba.

«Pero todavía, Honorable Cámara, serían mucho más grave las consecuencias que podrían traer *acuerdos de aplazamientos* sobre Proyectos de Ley aprobados ya por uno de los cuerpos legisladores, pudiendo dar margen á sensibles é inmotivadas dificultades entre las dos Cámaras representantes de la Nación.

«Supóngase el mismo ejemplo que acabamos de indicar.

«El Honorable Senado insistió por más de los dos tercios en la derogación de la Ley de 1878.

«La Honorable Cámara de Diputados no tuvo mayoría de los dos tercios para insistir por su parte en el rechazo del Proyecto; pero tenía, como tuvo, la mayoría absoluta necesaria para haber acordado su aplazamiento, si hubiera creído que tal procedimiento era correcto y ajustado á los preceptos de la Constitución.

«Si en este caso una simple mayoría hubiera resuelto el aplazamiento, habría creado dificultades inconsultas y habría colocado nuevamente al Honorable Senado en el caso imprescindible de reclamar de semejantes resoluciones.

«Todo esto manifiesta muy á las claras, que en ningún caso es admisible ningún acuerdo de aplazamiento en los Proyectos de Ley aprobados ya

otra Cámara? ¿Podría tomarlo en consideración en la misma sesión anual en que lo había desechado? Parece evidente que *no*, porque la Constitución prohibe aún el que le sea *propuesto* en la misma sesión anual. Y si esto es así, ¿no es lógico deducir

por una de las Cámaras, y que nuestra Carta Fundamental, al tratar de la formación de las Leyes y del desempeño respectivo de los cuerpos legisladores, no consulta en parte alguna el *trámite de aplazamiento* como medio de invadir y de inutilizar por la Cámara revisora los Proyectos de Ley que han merecido la aprobación de la Cámara donde han tenido su origen.

«Aunque estas observaciones son por su propia naturaleza de un carácter elemental é incontrovertible, creemos oportuno garantizarlas más aún con la palabra autorizada de uno de nuestros más distinguidos comentadores de Derecho Público.

«Nuestro honorable colega, señor Huneeus, tratando sobre esta materia en su importante obra *La Constitución ante el Congreso,* dice con perfecta precisión lo siguiente:

«Lo que es indudable es que obra mal la Cámara revisora que aplaza, de « hecho y por acuerdo expreso, la consideración de un Proyecto que le « remite aprobado la otra Cámara. Obra mal, porque semejante procedi- « miento vulnera las prerrogativas de la Cámara de origen, desde que ésta, « cuando la revisora rechaza el Proyecto por mayoría absoluta, puede insis- « tir en él por *los dos tercios,* y en tal caso, para que el Proyecto fracase, es « menester que la Cámara revisora insista en su rechazo también por *los* « *dos tercios* de los votos de sus miembros presentes. De aquí es que un « aplazamiento que la Cámara revisora puede adoptar por *simple mayoría* « *absoluta* ó por el solo hecho de desentenderse del Proyecto que le remitió « aprobado la Cámara de origen, *es algo que no puede admitirse entre no-* « *sotros.*»

«Esta opinión de uno de nuestros más distinguidos publicistas, está también autorizada en la práctica por el mismo Congreso.

«Los anales parlamentarios del año 1854 registran el caso práctico de un reclamo interpuesto por el Honorable Senado, con motivo del *aplazamiento* acordado por la Honorable Cámara de Diputados á un Proyecto de Ley aprobado por el primero, permitiendo á los jesuitas el restablecimiento de su orden en Chile.

«La Cámara de Diputados hizo cumplido honor á la justa reclamación del Honorable Senado, y colocándose á la altura de sus deberes constitucionales, reconsideró su acuerdo de *aplazamiento*, por ser un trámite desconocido ante la Constitución, y dió al Proyecto de Ley aprobado por el Honorable Senado el giro que le correspondía según los trámites prescritos por la Carta Fundamental.

«Con estos antecedentes, parece del todo excusado el entrar en mayores consideraciones, y tomando en cuenta la alta rectitud y elevado patriotismo

de allí que tampoco puede proponerse, durante esa sesión, ante la otra Cámara, ya que, aún suponiéndolo aprobado por ésta, no podría ser propuesto hasta la sesión del año siguiente en la Cámara que lo desechó? Nos parece indudable que sí; porque,

del Honorable Senado, no puede dudarse por un momento que dará al Proyecto de Ley aprobado por la Honorable Cámara de Diputados, á favor de la familia Prat, el curso determinado por las disposiciones Constitucionales.

«Los pueblos grandes, ha dicho el ilustre Lamartine, son siempre nobles « y generosos en su reconocimiento.»

«Los Diputados que suscriben, sin temor de equivocarse, pueden aseverar que Chile desea hacer generosa justicia á los dignos deudos de su nobilísimo héroe, y confían en que todos los poderes públicos tendrán participación igual en la santa obra de gratitud y de homenaje á la memoria del que ocupa el primer lugar en el amor y en la admiración de sus conciudadanos.

«Fundados en estas consideraciones, sometemos á la aprobación de la Honorable Cámara el siguiente

PROYECTO DE ACUERDO

«La Cámara de Diputados acuerda elevar estos antecedentes al Honorable Senado, invitándole á prestar su alta resolución al Proyecto de Ley aprobado ya por la Honorable Cámara, que concede una pensión de quinientos pesos mensuales á la señora viuda é hijos del Comandante Prat.—Santiago, 16 de Agosto de 1880.—*José Manuel Balmaceda*, Diputado por Carelmapu.—*Enrique Tocornal*, Diputado por Santiago.—*Justo Arteaga Alemparte*, Diputado por Valparaíso.—*Zorobabel Rodríguez*, Diputado por Santiago.—*Pedro Lucio Cuadra*, Diputado por Linares.—*José Clemente Fabres*, Diputado por Santiago.—*Juan Francisco Rivas*, Diputado por Ovalle.—*Juan Domingo Dávila*, Diputado por La Laja.—*Francisco Donoso Vergara*, Diputado por Ovalle.—*Ramón Ricardo Rozas*, Diputado por La Laja.—*Carlos Walker Martinez*, Diputado por Santiago.—*Francisco Carvallo Elizalde*, Diputado por Cañete é Imperial.—*Angel Custodio Vicuña*, Diputado por Santiago.—*Federico Errázuriz E.*, Diputado por Constitución.—*Luis Jordán*, Diputado por Linares.—*Dositeo Errázuriz*, Diputado por San Fernando.—*José Tocornal*, Diputado por Talca.—*José Antonio Tagle Arrate*, Diputado por Combarbalá.—*Cesáreo Pérez*, Diputado por Vichuquén.—*Justo García*, Diputado por San Javier de Longomilla.—*Matías Rioseco*, Diputado por Lebu.—*Agustín Edwards*, Diputado por Quillota.—*Javier Varas Marín*, Diputado por Illapel.—*Luis Urzúa*, Diputado por Santiago.—*Ricardo Letelier*, Diputado por Talca.—*Francisco Calvo*, Diputado por la Unión.—*Gabriel Vidal*, Diputado por Curicó.—*Ventura Blanco Viel*, Diputado por Ran-

como lo dice muy bien en sus Comentarios el señor don José Victorino Lastarria, la misma razón que obsta á que un Proyecto se presente ante la Cámara que lo desechó en la sesión anual en que esto tuvo lugar, «impide que durante aquella Legislatura pueda ser presentado á la otra Cámara, porque si esto fuera permitido, podría eludirse este artículo Constitucional, que se propone diferir la consideración del asunto durante un plazo en el cual pueden variar las circunstancias ó sufrir modificación los motivos que hubo para desechar el Proyecto en la Cámara de su origen. Á esto se agrega que aun cuando el Proyecto se tratara en la otra Cámara y se aprobase, siempre sería imposible presentarlo durante aquel año á la primera Cámara en que fué desechado».

La Cámara de Senadores aplicó la disposición de este artículo conforme á la inteligencia que le da el señor Lastarria, y que nos parece perfectamente exacta, en el caso siguiente que hemos recordado á propósito de otra cuestión al ocuparnos en el inciso 2.º del artículo 37 (28).

Discutiéndose en 1862 en la Cámara de Diputados, que en aquel año fué Cámara de origen para la discusión de los Presupuestos, el correspondiente al Ministerio de Hacienda, el se-

cagua.—*Ricardo Humeres*, Diputado por la Ligua.—*Carlos Irarrázaval*, Diputado por Linares.—*Manuel Novoa*, Diputado por Puchacay.—*Pedro García de la Huerta*, Diputado por Limache.—*Ramón E. Santelices*, Diputado por Santiago.—*Alejandro Fierro*, Diputado por Itata.—*Nicanor Rojas*, Diputado por Osorno.—*Félix Echeverría*, Diputado por Quillota.—*José Miguel Irarrázaval*, Diputado por Rancagua.—*Agustín Rodríguez*, Diputado por Constitución.—*Diego Antonio Elizondo*, Diputado por Nacimiento.—*Francisco Prado Aldunate*, Diputado por Santiago.—*Evaristo Sánchez*, Diputado por San Felipe.—*Jorge Beauchef*, Diputado por Arauco.—*Manuel Bulnes*, Diputado por Mulchén.—*Domingo de Toro Herrera*, Diputado por Rere.—*Rafael Echeverría*, Diputado por la Victoria.—*Abdón Cifuentes*, Diputado por San Felipe.—*Eulogio Allendes*, Diputado por Vallenar.—*Ramón Luis Irarrázaval*, Diputado por Valdivia.—*Zócimo Errázuriz*, Diputado por Melipilla.—*Miguel Barros Morán*, Diputado por Curicó.—*Isidoro Errázuriz*, Diputado por la Serena.—*Juan E. Mackenna*, Diputado por Valparaíso.—*Segundo Molina*, Diputado por Vichuquén.—*Joaquín Walker Martínez*, Diputado por Rancagua.—*Gaspar Toro*, Diputado por Melipilla.—*Félix Mackenna*, Diputado por Ovalle.—*Diego R. Guzmán*, Diputado por Quillota.»

ñor Lastarria, Ministro del ramo, hizo indicación para que, en la partida de jubilaciones, se consultara un ítem de dos mil novecientos pesos para pagar la que el Ejecutivo acababa de decretar en favor del señor don Fernando Urízar Garfias. La Cámara de Diputados, después de un largo y vivo debate, rechazó por treinta y dos votos contra seis, el ítem propuesto por el señor Lastarria, en sesión de 4 de Noviembre del citado año 1862.

Remitido el Presupuesto al Senado, y llegado el momento de discutirlo ante ese Cuerpo como Cámara revisora, el señor Ministro de Hacienda reprodujo, en sesión de 10 del citado mes y año, la misma indicación que la Cámara de Diputados había desechado seis días antes. Con este motivo, se suscitó un debate en que el señor don Eugenio Domingo Torres defendió é hizo suya la indicación del señor Lastarria, y en que la impugnaron como inconstitucional los señores don Manuel José Cerda y don Máximo Mujica. Manifestaron éstos que cada ítem del Presupuesto debía considerarse como una Ley, y que, por consiguiente, suponiendo que el Senado aprobara el que se le proponía, tendría que remitirlo á la Cámara de Diputados, la cual no podría considerarlo nuevamente, puesto que lo había ya desechado en esa misma sesión anual.

Por nueve votos contra dos, resolvió el Senado, en la fecha recordada, "no admitir á discusión la indicación del señor Torres", dando á entender así que, á su juicio, un Proyecto de Ley desechado en la Cámara de origen no puede ser propuesto nuevamente ante *ninguna de las dos Cámaras* durante la sesión anual en que el rechazo tuvo lugar. El Senado aplicó, pues, el artículo 42 (33), dándole la misma inteligencia y alcance que le atribuye el señor Lastarria en sus Comentarios á la Constitución de 1833, y partiendo del antecedente, que el señor Torres negaba, de que cada ítem del Presupuesto es una Ley. El señor Lastarria, que había sostenido esto último en 1849, como lo hemos recordado en lugar oportuno, no tomó parte alguna en el debate á que acabamos de referirnos. En la difícil situación en que le había colocado el voto de la Cámara de Diputados, que, por primera y por última vez hasta ahora, desconoció

los efectos de un decreto de jubilación expedido por el Presidente de la República, el señor Lastarria prefirió, sin duda, guardar silencio antes que caer en contradicción con sus antiguas opiniones de publicista, como prefirió abandonar la cartera de Hacienda, antes que soportar el peso de un voto contrario de ambas Cámaras, cuya justicia era, por lo menos, dudosa.

El Senado, al discutir como Cámara de origen el Presupuesto de Relaciones Exteriores, negó su aprobación, en sesión de 26 de Noviembre de 1877, á la partida referente á la Legación en el Perú. Sin embargo de esto, la Cámara de Diputados, en sesión nocturna de 26 de Diciembre siguiente, aprobó, por treinta votos contra veinticinco, la agregación á dicho Presupuesto de la partida citada, y el Senado, á quien incumbía reclamar contra ese procedimlento, si consideraba cada ítem, y con más razón cada partida del Presupuesto, *como una Ley*, no sólo no hizo observación alguna, sino que, en sesión de 2 de Enero de 1878, aprobó por once votos contra tres la misma partida que apenas un mes antes había rechazado.

Quizá las Cámaras han discurrido en este caso como si cada partida ó ítem del Presupuesto no fuera Ley especial, considerando la aprobada por la Cámara de Diputados como una mera *adición* al Proyecto remitido por el Senado, y no como un Proyecto de Ley especial al cual pudiera aplicarse el precepto del artículo 42 (33). Sin embargo, en la discusión habida en la Cámara de Diputados se sostuvo que el artículo 42 (33) prohibe sólo que un Proyecto de Ley desechado en la Cámara de origen se vuelva á proponer *en ella*, y nada más que *en ella*, en la sesión del mismo año; y se añadió todavía que la *proposición* de un Proyecto no tiene lugar en una de las Cámaras sino por *mensaje* del Presidente de la República ó por indicación ó moción de alguno de sus miembros, mas no cuando el Proyecto se remite á dicha Cámara, como revisora, por la Cámara de origen.

Esta manera de discurrir, que atribuye más importancia á palabras mal empleadas, que á los verdaderos fundamentos en que descansa el artículo 42 (33), y la contradicción que resulta de los casos prácticos que hemos recordado, revelan que habría

sido mejor dar al referido artículo una redacción clara y precisa, que, rindiendo homenaje á la única opinión aceptable, que es además regla de atención y de buena táctica parlamentaria, dispusiera categóricamente que el Proyecto de Ley que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá proponerse *en ella ni en la otra Cámara* hasta la sesión del año siguiente.

Art. 43 (34)

"Aprobado un Proyecto de Ley por ambas Cámaras, será remitido al Presidente de la República, quién, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como Ley."

Art. 44 (35)

"Si el Presidente de la República desaprueba el Proyecto de Ley, lo devolverá á la Cámara de su origen, haciendo las observaciones convenientes dentro del término de quince días."

Art. 45 (36)

"Si el Presidente de la República devolviere el Proyecto de Ley desechándolo en el todo, se tendrá por no propuesto, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año."

Art. 46 (37)

"Si el Presidente de la República devolviere el Proyecto de Ley, corrigiéndolo ó modificándolo, se reconsiderará en una y otra Cámara, y si por ambas resultare aprobado, según ha sido remitido por el Presidente de la República, tendrá fuerza de Ley, y se devolverá para su promulgación.

"Si no fueren aprobadas en ambas Cámaras las modificaciones y correcciones, se tendrá como no propuesto, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año."

ART. 47 (38)

"Si en alguna de las sesiones de los dos años siguientes se propusiere nuevamente, y aprobare por ambas Cámaras el mismo Proyecto de Ley, y pasado al Presidente de la República, lo devolviere desechándolo en el todo, las Cámaras volverán á tomarlo en consideración, y tendrá fuerza de Ley, si cada una de ellas lo aprobare por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes. Lo mismo sucederá si el Presidente lo devolviere modificándolo ó corrigiéndolo, y si cada Cámara lo aprobare sin estas modificaciones ó correcciones por las mismas dos terceras partes de sus miembros presentes."

ART. 48 (39)

"Si el Proyecto de Ley, una vez devuelto por el Presidente de la República, no se propusiere y aprobare por las Cámaras en los dos años inmediatos siguientes, cuando quiera que se proponga después, se tendrá como nuevo Proyecto en cuanto á los efectos del artículo anterior."

ART. 49 (40)

"Si el Presidente de la República no devolviere el Proyecto de Ley dentro de quince días contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como Ley. Si las Cámaras cerrasen sus

sesiones antes de cumplirse los quince días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente de la República la hará dentro de los seis primeros días de la sesión ordinaria del año siguiente.»

Conforme á los siete artículos precedentes, que, por referirse á una misma materia, examinamos conjuntamente, remitido al Presidente de la República un Proyecto de Ley aprobado por ambas Cámaras, puede aquel funcionario: 1.º, aprobarlo; 2.º, desecharlo en el todo, y 3.º, devolverlo corregido ó modificado.

Ocupémonos en cada uno de estos tres casos en el orden indicado.

*
* *

PRIMER CASO.—La aprobación de un Proyecto de Ley por parte del Presidente de la República se obtiene de dos maneras: la una, que es la usual y corriente, cuando el Presidente aprueba el Proyecto de un modo expreso, oyendo al Consejo de Estado; la otra cuando *no* lo devuelve á la Cámara de su origen dentro del término de quince días, contados desde su remisión, pues, vencido ese plazo, se entiende aprobado y debe promulgarse como Ley.

Este término de quince días, que la Constitución señala para la devolución del Proyecto, se suspende si, antes de cumplido, las Cámaras *cerrasen sus sesiones ordinarias.* Entonces el Presidente de la República debe hacer la devolución dentro de los seis primeros días de la sesión ordinaria del año siguiente. Hemos agregado la palabra *ordinarias* á la frase *cerrasen sus sesiones* que emplea el artículo 49 (40), porque el uso que de ella hace dicho artículo en su parte final, da á conocer bien claramente su espíritu, y porque siendo *las Cámaras* el sujeto del verbo *cerrasen,* debe referirse éste sólo á las sesiones *ordinarias,* desde que son éstas las únicas sesiones que el Congreso cierra por sí mismo, conforme al artículo 52 (43).

Las sesiones extraordinarias las convoca y las clausura el Presidente de la República, y en ellas las Cámaras no pueden

ocuparse sino en los Proyectos de Ley que él mismo incluye en la convocatoria.

Se ha dicho ya que para devolver á las Cámaras un Proyecto de Ley aprobado por ambas, la Constitución señala al Presidente un plazo de quince días, contados desde *su remisión.*

La Constitución no expresa cuándo debe hacerse esa *remisión.* Según los Reglamentos de las Cámaras y la práctica establecida, ella se verifica por la Cámara de origen tan luego como el Proyecto ha merecido la aprobación de ambas. Esta práctica es tan fundada, que nosotros creeríamos contrario, si no á la letra, á lo menos al espíritu manifiesto de la Constitución, el que una Cámara se permitiera retardar la remisión al Ejecutivo de un Proyecto de Ley ya aprobado por ambas. Un procedimiento semejante se prestaría á abusos injustificables. Depositaría en manos de una mayoría accidental y fortuíta de la Cámara de origen, el medio de sobreponerse á las resoluciones Constitucionalmente aprobadas por ella misma y por la otra Cámara.

***

SEGUNDO CASO.—Cuando el Presidente de la República devuelve un Proyecto de Ley *desechándolo en el todo*, ejercita la atribución que se conoce con el nombre de *veto suspensivo*, porque el Proyecto se tiene por no propuesto, *ni puede proponerse en la misma sesión anual.* El veto del Presidente suspende de hecho todos los efectos del Proyecto hasta la sesión del año siguiente. Y si el mismo Proyecto de Ley se propusiere y aprobare nuevamente por ambas Cámaras en *alguna de las sesiones de los dos años siguientes*, todavía, una vez que le fuere remitido por segunda vez, puede el Presidente de la República devolverlo *desechándolo en el todo* también por segunda vez, y sólo tendría fuerza de Ley si ambas Cámaras lo aprobasen por *tercera vez* y por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes de cada una. Si devuelto el Proyecto por el Presidente, no se propusiere y aprobare nuevamente por las Cámaras en los dos años *inmediatos siguientes*, cuando quiera que se pro-

ponga después, se reputa como *nuevo* Proyecto en cuanto á los efectos expresados.

Como se ve, el veto suspensivo del Presidente de la República en la formación de las Leyes tiene en Chile un alcance enorme. Son necesarias *tres* aprobaciones prestadas á un mismo Proyecto por las dos Cámaras, mediando, por lo menos, una sesión anual entre la primera y la segunda, y debiendo la tercera, que viene después de una segunda devolución, reunir los votos de dos tercios de los miembros presentes, también de ambas, para que la voluntad del Congreso pueda llegar á prevalecer sobre la del Presidente, en caso de un choque de opiniones llevado hasta el último extremo. El veto *suspensivo* organizado de esta manera, importa un verdadero veto *absoluto* en sus consecuencias; importa algo que, si es concebible dentro del sistema monárquico, no puede admitirse ni cabe dentro del sistema republicano.

Nosotros admitimos la necesidad del veto suspensivo en el Presidente de la República para la formación de las Leyes; pero dentro de los límites que establece la Constitución de Estados Unidos. Con arreglo á ella, cuando el Presidente no aprueba un Proyecto de Ley, aprobado ya por ambas Cámaras, lo devuelve en el término de diez días (excepto el Domingo) á la Cámara en que tuvo principio. Las Cámaras lo discuten de nuevo, tan luego como quieren, y si una y otra lo aprobaren nuevamente por las dos terceras partes de sus miembros, debiendo la votación ser en ambas nominal, el Proyecto adquiere el carácter de Ley (1).

Según esto, en Estados Unidos el veto presidencial no suspende por un año ni por un mes los efectos del Proyecto; ó, más bien dicho, no paraliza la acción del Congreso respecto de él, como entre nosotros. Una vez que las Cámaras lo reconsideren, lo que pueden hacer inmediatamente que les es devuelto, si lo aprueban de nuevo por los dos tercios de sus miembros,

(1) Sección VII, núms. 2.° y 3.°, art. 1.° de la Constitución de Estados Unidos. *(Nota del Autor)*

no puede el Presidente de Estados Unidos devolverlo segunda vez, como sucede según el artículo 47 (38) de nuestra Constitución, y el Proyecto adquiere entonces fuerza de Ley.

Pensamos, por consiguiente, que el citado artículo 47 (38) debe reformarse más ó menos en el sentido de la Constitución Norteamericana. Por fortuna, nunca se ha aplicado prácticamente, porque en los dos únicos casos que recordamos de Proyectos de Ley *desechados en el todo* por el Presidente de la República, las Cámaras han dejado pasar no sólo los dos años inmediatos siguientes á que se refiere el artículo 48 (39), sin tomarlo de nuevo en consideración, sino que los dejaron de mano por completo y hasta la fecha.

El primero de los dos mencionados casos tuvo lugar en 31 de Octubre de 1849, con motivo del indulto particular que las Cámaras pretendieron conceder á don Juan Aldunate, por medio de un Proyecto de Ley, que el Presidente de la República, General don Manuel Bulnes y el Ministro de Justicia, señor don Manuel Antonio Tocornal y Grez, desecharon en el todo, según lo hemos recordado al ocuparnos en el inciso 11 del artículo 37 (28).

El segundo caso ocurrió en Noviembre de 1857, á consecuencia de haber el Senado remitido al Ejecutivo un Proyecto de reforma de la Ley de Elecciones, compuesto de cuatro artículos, con inclusión del 2.º que no había sido aprobado por la Cámara de Diputados. El mensaje en que se desecha el Proyecto en el todo, lleva las firmas del Presidente de la República, señor don Manuel Montt, y del Ministro del Interior, señor don Jerónimo Urmeneta. El Senado debió de reconocer la justicia de la devolución, desde que acordó, por siete votos contra cuatro, limitarse á acusar recibo de dicho mensaje, en sesión de 20 de aquel mismo mes y año (1).

El fundamento en que el Ejecutivo se apoyó en los dos casos

(1) El Senado acordó contestar, según la *nota* que pasó el Presidente de la República, «que los principios emitidos en dicha nota (la del Presidente de la República), son, en su dictamen, conformes á lo dispuesto en la Constitución del Estado.» *(Nota del Autor.)*

citados para poner en ejercicio la grave atribución que le confiere el artículo 45 (36), fué uno mismo: el de ser ambos Proyectos contrarios á la Constitución, único motivo quizá que puede autorizar el uso de una facultad que, en los países bien organizados, si existe en la Ley, no debe existir en la práctica (1). Así en Inglaterra, la Corona, que tiene en *derecho* la facultad de vetar los Proyectos de Ley aprobados por el Parlamento, en el *hecho* jamás la ejercita. Desde los tiempos de la Reina Ana no hay ejemplo de que en aquella nación, modelo de los países constitucionales, haya el Soberano vetado resolución alguna de las Cámaras. ¡Esperemos que en Chile habrá de transcurrir también siglo y medio sin que sea menester recordar al Congreso, como en 1849 y 1857, que hay una valla que no le es lícito salvar: la del respeto que es debido á la Constitución del Estado! ¡Esperemos que el *veto* del Ejecutivo exista también en adelante entre nosotros en la letra de la Ley Constitucional, mas no en su aplicación práctica!

*
* *

TERCER CASO.—El Presidente de la República puede, en tercer lugar, devolver al Congreso un Proyecto de Ley aprobado por éste, *corrigiéndolo* ó *modificándolo*, según lo dispone el artículo 46 (37), á fin de que en una y otra Cámara sea reconsiderado, lo cual puede verificarse sin demora alguna, pues para ello no fija término dicho artículo.

Si por ambas Cámaras *resultare* aprobado, según *ha sido remitido* por el Presidente de la República, tendrá fuerza de Ley y se devolverá á este para su promulgación. Y si las *modifica-*

(1) En 16 de Julio de 1890 devolvió el Presidente de la República á la Cámara de Diputados, en uso de la facultad que le otorga el actual artículo 36 de la Constitución, esto es, *desechándolo en el todo*, un Proyecto de Ley que disponía que los fondos fiscales existentes en los Bancos no pudieran ser retirados sino á medida que las exigencias del servicio público y los compromisos del Estado reclamaran su inversión. El mensaje que veta ese Proyecto *no* lo objeta por razón alguna de inconstitucionalidad. *(Nota de los Editores.)*

ciones y correcciones no fueren aprobadas en ambas Cámaras, se tendrá como no propuesto, ni podrá proponerse en la sesión de aquel año.

Es claro, por consiguiente, que, en este caso, el rol de las Cámaras se limita á aprobar las correcciones ó modificaciones *según han sido remitidas* por el Ejecutivo, sin alteración alguna, ó á negarse á aprobarlas en esa forma.

La Constitución no les confiere la facultad de corregirlas á su vez, de alterarlas ó adicionarlas. *Si no fueren aprobadas según las remite el Ejecutivo*, dice el artículo 46 (37), el Proyecto se tiene por no propuesto, ni puede proponerse en la misma sesión anual. Es explícita la redacción de dicho artículo, y así se ha aplicado y entendido invariablemente en todos los casos en que el Presidente de la República ha devuelto al Congreso Proyectos de Ley *modificados* ó *corregidos*.

Llamamos la atención á estas dos palabras, porque si el artículo 46 (37) confiere al Presidente de la República la facultad de *corregir* ó *modificar* el Proyecto de Ley que le fuere remitido aprobado por el Congreso, *no* le confiere la de *adicionarlo*. Esta última facultad la concede el artículo 51 (42) á la Cámara revisora, y la diferencia de redacción entre ambos artículos revela bien claramente la exactitud de nuestra opinión. Esta se comprueba más todavía si se recuerda que el artículo 46 (37) y el 47 (38), en su parte final, poniéndose en el caso de que el Presidente de la República devuelva un Proyecto *modificándolo* ó *corrigiéndolo*, determina la suerte que debe correr, según la que corren las *modificaciones* ó *correcciones*, no hablándose, como se ve, en ninguno de los dos artículos, de *adiciones*, que importan cosa bien diversa.

En efecto, si se admitiera que el Presidente de la República tuviese facultad de devolver un Proyecto al Congreso con *adiciones*, resultaría que, debiendo éstas ser aprobadas ó rechazadas simplemente, y no pudiendo el Congreso modificarlas, el Ejecutivo podría, con el título de adiciones, proponer á las Cámaras verdaderos Proyectos de Ley enteramente nuevos, que el Congreso no tendría facultad de corregir, modificar ó adicio-

nar como fuera de su agrado. Tendría el Congreso que limitarse á decir *sí* ó *nó*; lo que si bien lo establece la Constitución para el caso de *correcciones* ó *modificaciones* propuestas por el Presidente, no lo establece, en manera alguna, para el de *adiciones*. Esto último habría sido caer en el sistema que llama *consultivo* Prévost Paradol, al cual hemos aludido en el artículo 40 (31). Forzoso es reconocer que, atendida la letra de la Constitución y conforme á los buenos principios, el Ejecutivo no puede proponer *adiciones* sino en la forma de Proyectos de Ley perfectamente distintos de aquel que se modifica ó corrige.

Así lo hizo notar con perfecta exactitud el señor don Ricardo Letelier, en sesión de la Cámara de Diputados de 31 de Octubre de 1874, á propósito de la verdadera *adición* que importaba el párrafo 3.º del artículo 31 de la Ley Electoral, en la forma en que lo corrigió el Ejecutivo, reduciendo á uno el número de los Diputados suplentes en todos los Departamentos. Nosotros encontramos fundada la observación, pues era evidente que esa adición importaba un proyecto de Ley verdaderamente nuevo y relativo á una materia en que no se ocupaba el Proyecto de reforma de la Ley de Elecciones observado por el Presidente de la República. En efecto, el número de Diputados suplentes estaba determinado por una Ley especial, como siempre ha sucedido, y no por la Ley de Elecciones.

***

Del artículo 46 (37) surge todavía otra cuestión interesante.

Devuelto un Proyecto de Ley *corregido* ó *modificado* por el Presidente de la República, ¿á qué reglas deben sujetarse las Cámaras para *reconsiderarlo*, á fin de *aprobar ó nó* las *modificaciones* ó *correcciones* según han sido propuestas por el Ejecutivo?

Piensan algunos que si las modificaciones ó correcciones no fueren aprobadas por la *mayoría absoluta* de los miembros presentes de cada Cámara, debe entenderse que quedan rechazadas, teniéndose el Proyecto como *no propuesto*, y no pudiendo proponerse en la sesión de aquel año. Otros creen, y nosotros

entre ellos, que si las correcciones no fueren aprobadas por mayoría absoluta en la Cámara de origen, indudablemente fracasa el Proyecto; pero que si en ella fueren aprobadas por esa mayoría, y la Cámara revisora no las aprobare por mayoría absoluta, la de origen tiene facultad de insistir en ellas por dos tercios, y debe entenderse que igualmente las aprueba la revisora, si no insiste en su rechazo también por dos tercios.

La primera de estas dos opiniones no tiene apoyo alguno en la letra de la Constitución, porque ella no establece que las correcciones deban ser en este caso aprobadas *por la mayoría absoluta de una y otra Cámara.* Nó; todo lo que dice es que el Proyecto corregido se *reconsiderará en una y otra Cámara*, y desde que no establece reglas especiales para la reconsideración, es evidente que ésta debe sujetarse á la disposición general que contiene el artículo 50 (41). Tal opinión tampoco puede apoyarse en el espíritu de la Carta, porque si la Cámara de origen aceptara las correcciones propuestas por el Presidente de la República, por unanimidad, verbigracia, y la revisora las rechazara sólo por *simple mayoría* absoluta, aceptándolas también un tercio de ésta, no habría razón alguna para que tales correcciones no se convirtieran en Ley, ni la habría para alterar el sistema general ideado por la Constitución, conforme al cual jamás puede la *simple mayoría* de la Cámara revisora privar á la de origen de la facultad de insistencia por los dos tercios que le acuerdan los artículos 50 y 51 (41 y 42).

Si es cierto que un Proyecto de Ley se reputa *aprobado por ambas Cámaras*, para los efectos del artículo 43 (34), cuando lo ha sido por los dos tercios en la de origen y por un tercio en la revisora, conforme al artículo 50 (41), ¿qué lógica habría en sostener que, en el caso de modificaciones ó correcciones propuestas por el Presidente de la República, el Proyecto no quedaba aprobado, según hubiera sido remitido por este funcionario, cuando en esa forma lo aprobaren la Cámara de origen por los dos tercios y la revisora por un tercio? Á la verdad que no la divisaríamos.

Sin embargo de parecernos la opinión que acabamos de sos-

tener la única conforme con la letra y con el espíritu de la Constitución, hemos reconocido que no le han faltado contradictores en el único caso en que ha surgido la dificultad que motiva las precedentes observaciones.

Ese caso práctico es el que pasamos á referir.

Remitido al Presidente de la República el Proyecto de Reforma Electoral, que se ha convertido en la Ley vigente (1) de 12 de Noviembre de 1874, lo devolvió aquel funcionario á la Cámara de Diputados, que fué la de origen respecto á los artículos observados, con las correcciones de que hace mérito el Mensaje de 27 de Octubre de aquel año, publicado en la página 391 del *Boletín* de sesiones extraordinarias de esa Cámara, correspondiente á aquella sesión anual. Dicha Cámara aprobó todas las correcciones en sesiones de 27 y 31 del mismo mes.

Remitido el Proyecto al Senado con las correcciones introducidas por el Ejecutivo y aprobadas ya por la Cámara de Diputados, y puestas en discusión dichas correcciones en sesión de 2 de Noviembre del mismo año, el señor Senador don Manuel Irarrázaval promovió la duda, sosteniendo con los señores don Melchor de Santiago Concha y don Rafael Larraín Moxó, que si el Senado desechaba alguna de las correcciones, el Proyecto debería considerarse como no propuesto y no podría proponerse hasta la sesión del año siguiente. El señor don Alejandro Reyes refutó victoriosamente esa manera de ver, sosteniendo que, si el Senado desechaba alguna de las correcciones, el Proyecto debía volver á la Cámara de Diputados á fin de que ésta insistiera ó no en ella por los dos tercios, bien entendido que si insistía, el Senado tendría á su vez que insistir también por dos tercios en su desaprobación, reputándose aprobada por él la corrección si no contaba para el segundo rechazo con esta segunda mayoría. El asunto quedó para segunda discusión.

En la sesión siguiente, de 4 de Noviembre, puestas en discusión las correcciones propuestas por el Ejecutivo, fueron apro-

(1) Derogada por la de 9 de Enero de 1884 y ésta por la de 20 de Agosto de 1890. *(Nota de los Editores).*

badas todas, menos la sexta, según la cual no podrían formar parte de las juntas de Mayores Contribuyentes que nombran las Mesas Receptoras, aquellos individuos que hubieren formado parte de las que nombraron las Mesas Calificadoras. Esta corrección fué rechazada por catorce votos contra uno.

Devuelto el Proyecto á la Cámara de Diputados, ésta, en sesión de 7 del mismo mes de Noviembre de 1874, acordó, por el voto tácito de la Sala, *no insistir* en la observación sexta rechazada por el Senado, bien que con la protesta de los señores don Enrique Tocornal y don Zorobabel Rodríguez, quienes, profesando la opinión del señor Irarrázaval, no reconocían en la Cámara de Diputados la facultad de insistir ó no en aquella observación, pues la consideraban definitivamente rechazada para los efectos del inciso 2.º del artículo 46 (37) de la Constitución, por el solo hecho de haberla desaprobado el Senado, Cámara revisora, por mayoría absoluta.

La verdad es que así como la Cámara de Diputados *no insistió*, pudo haber insistido, desde que fué consultada, y esto prueba que ella pensó en aquel caso como pensamos nosotros. ¿Qué habría hecho el Senado si la Cámara de Diputados hubiera insistido en aprobar aquella observación por los *dos tercios?* ¿Se habría negado á reconsiderarla á su vez, á fin de rechazarla también por igual mayoría? No es posible adivinarlo; pero es el hecho que, en sesión de 9 del mismo mes y año, se le dió cuenta de un oficio en que la Cámara de Diputados le comunicaba *no haber insistido* en la ya citada corrección sexta, sin que ningún Senador objetara el procedimiento de aquella Cámara. Quedó, pues, aceptada la Constitucionalidad de ese Procedimiento, y resuelta así la cuestión en este caso, único ocurrido hasta ahora, como ya lo hemos dicho, en el sentido de la opinión sostenida por el señor don Alejandro Reyes, que ha sido siempre la nuestra.

Lo singular del caso que acabamos de recordar detalladamente, á causa del vivo interés que ofrece, pasó todavía más allá.

Como se ha visto, la sexta corrección del Ejecutivo al Proyecto de Reforma de la Ley de Elecciones, quedó definitivamente

desechada por ambas Cámaras. Luego, conforme á la parte segunda del artículo 46 (37) de la Constitución, el referido Proyecto debió considerarse como no propuesto. Y sin embargo, el hecho es que fué remitido al Presidente de la República, suprimiéndose de él la mencionada corrección, y que fué promulgado como Ley el 12 de Noviembre de 1874. ¿Cómo se explica este procedimiento, al parecer tan incorrecto?

Ello proviene de que el Ministro del Interior, señor don Eulogio Altamirano, prometió al Senado en la sesión del 4, á nombre del Ejecutivo, retirar la observación sexta, si la Cámara de Diputados, que la había ya aprobado, consentía en ello. Esta Cámara, aunque no con esas palabras precisamente, así lo acordó en su sesión del 7, quedando implícitamente resuelto que "el Presidente de la República puede retirar las modificaciones con que hubiere devuelto un Proyecto á las Cámaras, obteniendo el asentimiento de ambas".

Art. 50 (41)

"El Proyecto de Ley que, aprobado por una Cámara fuere desechado en su totalidad por la otra, volverá á la de su origen, donde se tomará nuevamente en consideración, y si fuere en ella aprobado por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará segunda vez á la Cámara que lo desechó, y no se entenderá que ésta lo reprueba si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes."

Según este artículo, que es perfectamente claro, el Proyecto de Ley que, aprobado por la Cámara de origen y desechado por la revisora, fuere aprobado nuevamente por los dos tercios de los miembros presentes de aquélla y no fuere rechazado *segunda*

vez (1) por igual mayoría de ésta, queda *aprobado por ambas Cámaras* y debe remitirse al Presidente de la República. En el caso contrario, si la Cámara de origen no insistiere en su primer acuerdo por las dos terceras partes de sus miembros presentes, ó si la Cámara revisora insisticre en reprobarlo por igual mayoría, el Proyecto se consideraría desechado y no podría proponerse hasta la sesión del año siguiente.

Esto es obvio y se deduce fácilmente de la combinación del sistema establecido por este artículo, con las prescripciones contenidas en los artículos 42 y 43 (33 y 34).

Pero el artículo 50 (41) se ha puesto en el caso de que el Proyecto de Ley aprobado por una Cámara sea desechado *en su totalidad* por la otra, lo que rarísima vez habrá de ocurrir. Mas él no expresa qué suerte corre el Proyecto cuando es aprobado *en parte* y *en parte desechado* por la Cámara revisora. Este segundo caso, que es frecuente, no lo decide el artículo 50 (41). En la práctica se ha entendido siempre que cuando la Cámara revisora aprueba ciertas disposiciones de las que contiene un Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de origen, y *desecha otras*, *suprimiéndolas* como medio de negarles su aprobación, la cuestión debe resolverse aplicando las reglas contenidas en el artículo 51 (42) para el caso de las *adiciones* ó *correcciones* que aquélla tiene facultad de introducir en el Proyecto. Se ha entendido, pues, que *suprimir* disposiciones de un Proyecto es algo idéntico á *adicionarlo* ó *corregirlo;* y como la *supresión* de una *parte* del Proyecto importa *desecharlo parcialmente*, y el artículo 50 (41) se refiere únicamente á la *desaprobación total*, se ha buscado el medio de decidir la dificultad en el artículo 51 (42), cuyo estudio nos suministrará oportunidad de volver sobre esta cuestión.

(1) En este último caso *no puede* la Cámara revisora, *si no* insiste en el rechazo, adicionar ó corregir el Proyecto. Véase nuestro discurso en sesión de la Cámara de Diputados de 20 de Julio de 1880. *(Diario Oficial,* página 1,069). Así lo resolvió la Cámara por treinta y tres votos contra veintitrés. «*In conflictu remediorum* (arts. 50 y 51, actuales 41 y 42) *electo uno medio, non datur ingressus ad alterum.*» *(Nota del Autor.)*

Art. 51 (42)

"El Proyecto de Ley que fuere adicionado ó corregido por la Cámara revisora, volverá á la de su origen; y si en ésta fueren aprobadas las adiciones ó correcciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Presidente de la República.

"Pero si las adiciones ó correcciones fuesen reprobadas, volverá el Proyecto segunda vez á la Cámara revisora; donde, si fuesen nuevamente aprobadas las adiciones ó correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el Proyecto á la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba las adiciones ó correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes."

Las disposiciones de este artículo tienen aplicación frecuente y constante. Así como debe ser raro que una Cámara deseche en *su totalidad* los Proyectos aprobados por la otra, es natural que los acepte con modificaciones ó enmiendas. Este es el caso que reglamenta el artículo 51 (42). Él sugiere algunas cuestiones interesantes, que pasamos á examinar.

***

Primera cuestión.—¿Puede la Cámara de origen *subenmendar* las enmiendas ó modificaciones introducidas en un Proyecto de Ley por la Cámara revisora, ó debe limitarse sólo á aprobarlas ó desecharlas?

Este punto no ofrece hoy dificultad. La larga práctica de los últimos veinte años lo ha resuelto en el sentido de que la Cá-

mara de origen no tiene facultad de subenmendar enmiendas, sino que debe aprobarlas ó desecharlas lisa y llanamente.

Á pesar de que esto parece ahora obvio, no han faltado casos en que la Cámara de origen ha modificado las modificaciones introducidas por la Cámara revisora en Proyectos de Ley aprobados por aquélla. El señor Lastarria recuerda en sus *Comentarios* lo ocurrido con el Proyecto de Ley aprobatorio del Código Civil, y recuerda también que en la discusión de los Presupuestos ha sido frecuente el empleo, por la Cámara de origen, de la facultad de subenmendar. Entre estos últimos podría citarse el caso ocurrido á fines de 1849 con la partida del Presupuesto referente á la Legación de Roma, que hemos referido detalladamente al ocuparnos en la tercera cuestión que suscita el inciso 2.º del artículo 37 (28).

Pero, aunque es cierto que la facultad de subenmendar se ha puesto en ejercicio no pocas veces por la Cámara de origen, ello ha tenido lugar probablemente por inadvertencia. En efecto, son pocas las ocasiones en que el ejercicio de tal facultad se ha sujetado á discusión.

Expondremos aquí las principales.

En sesión de la Cámara de Diputados de 3 de Noviembre de 1843, al discutirse el artículo 106 del Proyecto de Ley del Régimen Interior, que había sido agregado por el Senado como Cámara revisora, el señor don Antonio García Reyes propuso que se le diera una nueva redacción. El señor don Antonio Varas, Diputado entonces por Chillán, hizo presente "que el artículo 51 (42) de la Constitución manda que cuando un Proyecto sea reformado por la Cámara revisora, pasará á la de su origen, la cual sólo deberá admitir ó desechar las adiciones, pero no podrá hacer otras nuevas, y que, por consiguiente, la Cámara no podía adicionar ó reformar el artículo del Senado, sino admitirlo ó desecharlo".

El señor García Reyes contestó "que el artículo de que se trataba era nuevo, introducido por el Senado, debiendo éste considerarse como Cámara de origen respecto de él, de lo que se deducía que la Cámara de Diputados bien podía hacerle

nuevas adiciones; que este modo de entender el precepto Constitucional ofrecía sus ventajas, porque así los Proyectos de Ley serían más considerados en ambas Cámaras y se meditarían con más madurez».

El señor Varas, replicando, dijo entonces: «El artículo Constitucional dice literalmente: «el Proyecto de Ley que fuere adi- « cionado.» Habla, pues, de Proyecto, no de artículo ó adición, y el Senado no deberá considerarse como *el origen* del Proyecto, sólo por haberle añadido un artículo. Por lo que toca á la madurez de la discusión, con los trámites que permite la Constitución se ofrece bastante garantía de que los asuntos serán bien considerados en ambas Cámaras. Admitir, por otra parte, la interpretación que acaba de proponerse, sería formar una cadena interminable, porque si el haber añadido el Senado un artículo al Proyecto es suficiente motivo para que se considere como Cámara de su origen, la de Diputados será Cámara revisora, y como tal podría añadir nuevas adiciones; pasará otra vez al Senado y después á la Cámara de Diputados, y de este modo la cadena no se termina jamás (1)».

En sesión de la Cámara de Diputados de 27 del mismo mes y año, y con motivo de la discusión del mismo Proyecto, el señor Varas reprodujo la opinión que, sobre la cuestión Constitucional, había emitido veinticuatro días antes. En aquel caso las Cámaras nombraron una comisión mixta para conciliar las opiniones encontradas de ambas.

El Senado, en sesión de 12 de Junio de 1847, resolvió la duda en el mismo sentido que el señor Varas, aprobando por unanimidad el artículo 2.º del proyecto de acuerdo que se había encomendado redactar al señor don Andrés Bello en la sesión anterior. Ese artículo prescribe que cuando un Proyecto de Ley sea devuelto al Senado con modificaciones ó correcciones introducidas por el Presidente de la República ó por la Cámara de Diputados, conforme á los artículos 46, 47 y 51 (37, 38 y 42), después de consideradas y discutidas por su or-

(1) Vid. *El Progreso*, núm. 300, de 6 de Noviembre de 1843.

den, votará el Senado sobre la cuestión siguiente: "Se admite ó no la alteración propuesta".

Este acuerdo del Senado, debido á la pluma eminente del señor Bello, resolvía la dificultad en el único sentido conforme con el precepto Constitucional, no poniéndose siquiera en la hipótesis de que fuera lícito á la Cámara de origen introducir correcciones en las aprobadas por la Cámara revisora.

El mismo señor Bello sostuvo idéntica opinión en sesión del Senado de 27 de Octubre de 1848, afirmando, cómo es la verdad, que el artículo 51 (42) no distingue entre las *adiciones* y las *correcciones* introducidas en un Proyecto de Ley por la Cámara revisora, sino que coloca aquéllas y éstas en *un mismo nivel.* El señor don Francisco Antonio Pinto habló en el mismo sentido que el señor Bello, invocando el acuerdo aprobado por el Senado en la sesión ya citada de 12 de Junio de 1847, y se procedió á votar si se aprobaba ó no el artículo agregado por la Cámara de Diputados al Proyecto de Ley que tenía por objeto ceder seis mil pesos á la Iglesia Metropolitana para la compra de un órgano, resultando aceptado el artículo por unanimidad, sin corrección alguna.

En sesión de la Cámara de Senadores de 5 de Septiembre de 1853, al tomarse en consideración las modificaciones que la Cámara de Diputados había introducido en el Proyecto de Ley sobre secuestros aprobado ya por aquella Cámara, expuso el señor don Antonio Varas, Ministro del Interior, que "no siendo lícito, según la Constitución, alterar dichas modificaciones, convendría que, al aprobarlas, el Senado explicara el sentido que atribuía á las expresiones *Autoridad competente*, empleadas por la Cámara de Diputados, á fin de satisfacer las justas exigencias del señor Encargado de Negocios de Su Majestad Católica," haciéndose la explicación en el oficio en que debía comunicarse á la Cámara revisora la aprobación de sus modificaciones.

Votada la indicación que hizo el señor Varas con tal objeto, fué aprobada por nueve votos contra cuatro.

En sesión de la Cámara de Senadores de 11 de Septiembre de 1854, considerando las alteraciones hechas por la Cámara

de Diputados en el Proyecto de Ley aprobado por aquella Cámara, sobre declarar de utilidad pública los llanos de Arquén, se suscitó la misma cuestión que viene ocupándonos. Los señores Senadores don Fernando Lazcano, Presidente de la Cámara, y don Francisco Antonio Pinto, sostuvieron, y sin oposición alguna, idéntica opinión á la emitida por los señores Bello y Varas en los casos ya citados. Expresó el señor Pinto que la Cámara de origen no puede decir más que *sí* ó *nó* á las modificaciones de la revisora, sin *agregarles ni quitarles una palabra.*

El señor don José Victorino Lastarria, discutiéndose en sesión de la Cámara de Diputados de 16 de Junio de 1855, un Proyecto de Ley que tenía por objeto establecer un impuesto á favor de la Municipalidad de la Serena, sostuvo que, modificado por la Cámara de Senadores, como lo había sido, el artículo que fijaba el plazo en que debía principiar á regir la Ley, no había inconveniente para que la Cámara de Diputados, que lo era de origen respecto de dicho Proyecto, submodificara á su vez aquel artículo, á fin de evitar de este modo todo retardo que dejara sin efecto la Ley.

El señor Lastarria citó, en apoyo de su manera de ver, el caso ocurrido en el Senado en 1849 á propósito de la partida del Presupuesto referente á la Legación en Roma, á que hemos aludido más arriba, y á propósito de la cuestión Constitucional dijo "Es verdad que el artículo Constitucional dice: "aprobar " ó reprobar las modificaciones hechas por la Cámara reviso- " ra; pero esto *puede* entenderse que es para que la Cámara de origen no vuelva sobre lo que ya acordó, dejándole, no obstante, la facultad de subenmendar lo que juzgare conveniente".

El señor don Antonio Varas, Ministro del Interior, refutó otra vez, á nuestro juicio, victoriosamente, esa opinión, sosteniendo lo mismo que había defendido en 1843 y 1853, y con argumentos idénticos á los que adujo en la primera de aquellas ocasiones.

La Cámara aprobó por unanimidad la indicación de suspender la consideración del asunto, hasta que el señor don Santiago Prado presentara un nuevo Proyecto que, sobre la ma-

teria, se ofreció á redactar, salvando las dificultades ocurridas.

El señor don Alejandro Reyes había manifestado, en la sesión anterior, de 14 de Junio de 1855, la misma opinión que el señor Varas respecto de la cuestión Constitucional.

Finalmente, y para no citar más casos, en sesión de la Cámara de Diputados de 3 de Septiembre de 1862, y después de discutido el punto en la sesión anterior de 30 de Agosto, se rechazó, por veintiocho votos contra once, la indicación del señor don Manuel Miquel para ampliar hasta un año el plazo de seis meses que, en un segundo artículo agregado por el Senado, fijó esta Cámara para que principiara á regir el Proyecto de Ley que la de Diputados había aprobado con el objeto de eximir de derechos de exportación el cobre fundido con combustible del país. El artículo agregado por el Senado se aprobó con sólo un voto en contra.

Los señores don Francisco Puelma y don Ambrosio Montt, sostuvieron, en aquel debate, que la Cámara de Diputados, que era de origen respecto del Proyecto, carecía de facultad para modificar el artículo agregado por la de Senadores, y que debía limitarse á aprobarlo ó desecharlo.

El señor don Waldo Silva, reconociendo que un artículo de un Proyecto aprobado por una Cámara y modificado por la otra, no puede ser nuevamente modificado por aquélla, sostuvo que no sucede igual cosa cuando la Cámara revisora introduce en el Proyecto un artículo distinto, extraño á los que tenía en la de su origen, porque entonces el artículo agregado importa un Proyecto de Ley completamente nuevo.

Al discurrir de esta manera, tratando de distinguir entre *correcciones* y *adiciones*, se echaba en olvido que, como lo dijo el señor don Andrés Bello en 1848, el artículo 51 (42) de la Constitución coloca aquéllas y éstas en idéntica condición, que aplica á ambas las mismas reglas, y que no es lícito introducir distinciones donde la Ley no distingue.

La práctica constante de ambas Cámaras durante veinte ó más años no presenta ejemplo alguno, al menos conocido por nosotros, de que se haya violado la disposición contenida en e

artículo 51 (42), tal como la entendía el señor don Andrés Bello.

Es cierto que el señor don Francisco Puelma hizo notar, en sesión de la Cámara de Diputados de 1.º de Diciembre de 1871, que la Cámara de Senadores había violado el artículo 51 (42) de la Constitución en el caso siguiente. Aprobado por dicha Cámara el Proyecto de Ley que tenía por objeto crear un quinto Ministro del Despacho, denominado de Relaciones Exteriores, la Cámara de Diputados lo aprobó también, agregando á los ramos que debían de quedar á cargo del nuevo Ministro los de *colonización* y *civilización de indígenas.* El Senado, en sesión de 29 de Noviembre de aquel año, aceptó por unanimidad la adición referente á *colonización* y desechó, también por unanimidad, la referente á *civilización de indígenas.* El señor Puelma pensó que la Cámara de Senadores había *corregido* la modificación de la Cámara de Diputados, y considerándola como *una sola*, creyó que había infringido la Constitución, por cuanto no la había *aprobado* ni *reprobado* por completo, lisa y llanamente.

Nosotros creemos, sin embargo, como el señor Presidente de la Cámara de Diputados, don Miguel Luis Amunátegui, que en el caso que motivó la protesta del señor Puelma, hubo *dos* adiciones distintas introducidas en el Proyecto del Senado por aquella Cámara, y que el Senado, obrando dentro de sus facultades, *aprobó la una* y *reprobó la otra.* Cuando las modificaciones introducidas en un Proyecto por la Cámara revisora son *varias*, no es forzoso que la Cámara de origen adopte respecto de *todas ellas* idéntica resolución. Lejos de eso, puede aceptar unas y rechazar otras.

En apoyo de la opinión de que la Cámara que es de origen respecto de un Proyecto de Ley, no puede subenmendar las correcciones ó adiciones introducidas en él por la Cámara revisora, existen, aparte de las incontestables razones de conveniencia que se han indicado en la exposición precedente, dos argumentos derivados de la Constitución misma y que, á juicio nuestro, no admiten réplica.

Es el primero que el artículo 51 (42) habla sólo de *aprobación*

ó *reprobación* de las adiciones ó correcciones por la Cámara revisora, sin conferir á ésta la facultad de subenmendarlas. Luego, carece de ella dicha Cámara, desde que la Constitución no se la confiere, y desde que ninguna magistratura ó autoridad puede ejercer otras facultades que aquellas que expresamente le señala la Ley.

Es el segundo una razón de analogía, derivada del precepto contenido en el artículo 46 (37). Ya hemos visto que éste, al ocuparse en el caso en que el Presidente de la República devuelva al Congreso un Proyecto de Ley con modificaciones ó correcciones, no admite sino dos soluciones: ó que éstas sean aprobadas según hayan sido remitidas por el Ejecutivo, ó que no lo sean. Pero no acepta la posibilidad de que sean á su vez corregidas por el Congreso. La misma razón, si no mayor todavía, milita en favor de esta regla para aplicarla á las relaciones de una Cámara con la otra.

***

SEGUNDA CUESTIÓN.—¿Qué suerte corre un Proyecto de Ley que contiene varias disposiciones, cuando respecto de una ó más de ellas *no* hay acuerdo entre las dos Cámaras, habiéndolo respecto de las otras? ¿Fracasa *todo* el Proyecto, ó fracasan *sólo* las disposiciones que son materia del desacuerdo?

La cuestión no puede ser más trascendental, porque si hubiera de decidirse en el sentido de que fracasa *todo* el Proyecto, nunca habríamos tenido Presupuestos aprobados por ambas Cámaras, porque no hay año en que no se produzcan entre ambas desacuerdos respecto de uno ó más ítems, sin que por eso se haya dejado de dar curso á todos aquellos que han merecido la aceptación de la una y de la otra (1).

Para ilustrar bien la materia, principiaremos por recordar un caso notable.

(1) Véase sobre Presupuestos el inciso 4.º, artículo 9.º de la Ley de 16 de Septiembre de 1884. *(Nota del Autor.)*

Aprobado por la Cámara de Senadores, en sesión de 24 de Agosto de 1857, un Proyecto de Ley sobre elecciones, compuesto de cuatro artículos que contenían cuatro disposiciones perfectamente distintas, la Cámara de Diputados, en sesiones de 17 y 22 de Octubre siguiente, aprobó el Proyecto corrigiéndolo en todos sus artículos. El Senado, en sesión de 26 del mismo, desechó todas las correcciones; la Cámara de Diputados, en sesión de 31 del citado mes de Octubre de 1857, insistió sólo en *una* de ellas, la que había introducido en el artículo 2.º, por los dos tercios de sus miembros presentes; y finalmente, el Senado, en sesión de 4 de Noviembre siguiente, desechó nuevamente esa corrección única, por catorce votos contra uno, ó sea por más de la mayoría de los dos tercios de sus miembros presentes.

En este estado las cosas, se suscitó, en el Senado, la cuestión de saber qué suerte debía correr el Proyecto después de la anterior tramitación. El Presidente, señor don Pedro Nolasco Mena, y el señor don Fernando Lazcano sostuvieron que el Proyecto debía considerarse aprobado por el Congreso, y debía, por lo tanto, remitirse al Presidente de la República. Los señores don Máximo Mujica y don Diego José Benavente creían que el Proyecto había fracasado definitivamente y que debía relegarse para la legislatura siguiente. El señor don José Joaquín Pérez manifestó que debían ser Ley los tres artículos aprobados, con abstracción del segundo, que había sido materia de disentimiento.

Á pesar de ser ésta la única opinión lógica y fundada, el Senado aceptó la de los señores Mena y Lazcano, acordando, por nueve votos contra seis, remitir el Proyecto al Ejecutivo, y por unanimidad, hacer mérito en el oficio remisorio y en el que debía pasarse á la Cámara de Diputados, de todos los incidentes ocurridos.

La Cámara de Diputados, al dársele cuenta de la nota del Senado, y después de una discusión en que el señor Ministro del Interior, don Jerónimo Urmeneta, y los señores Diputados don Ramón Rengifo, don Antonio Varas y don José Miguel

Barriga sostuvieron que el procedimiento observado por la Cámara de Senadores era inconstitucional, aprobó *por unanimidad*, en sesión de 7 de Noviembre de 1857, el siguiente Proyecto de acuerdo: "El Proyecto de Ley electoral, *figurando en él el artículo 2.º*, aprobado por la Cámara de Senadores, no ha podido pasarse constitucionalmente al Presidente de la República para su promulgación como Ley".

Con estos antecedentes, el Ejecutivo devolvió el Proyecto al Senado, desechándolo en el todo, en mensaje de 16 de Noviembre de 1857, del cual se dió cuenta en aquel cuerpo el 20 del mismo, acordándose, por siete votos contra cuatro, limitarse á acusar recibo simplemente de dicho mensaje. Este es el segundo de los casos de veto *suspensivo* que recordamos al ocuparnos en los artículos 43 á 49 (34 á 40).

Si el Senado, como lo pensó el señor Pérez y como lo manifestó bien claramente la Cámara de Diputados en su Proyecto de acuerdo, hubiera remitido al Presidente de la República el Proyecto con inclusión solamente de los tres artículos aprobados constitucionalmente por ambas Cámaras, nos parece evidente que dicho Proyecto no habría podido ser *vetado*, á lo menos por argumentos de constitucionalidad.

Creemos, en efecto, que cuando un Proyecto de Ley comprende disposiciones diferentes, que corresponden á ideas distintas y que pueden existir con entera independencia las unas de las otras, no debe considerarse rechazado *todo* el Proyecto, porque hay desacuerdo entre las dos Cámaras respecto de una ó varias de aquellas disposiciones. Así se ha resuelto prácticamente en la formación de los Presupuestos, que no fracasan porque no existe acuerdo respecto de *todas* sus disposiciones, y así se resolvió también en 1874, en el caso del Proyecto del Código Penal, que no se consideró desechado porque las Cámaras no pudieron ponerse de acuerdo respecto de sus artículos 118 y 261.

La Constitución no ha dictado ni podía dictar regla alguna absoluta en la materia. La solución de cada caso depende de su naturaleza. Así, es claro que si las dos Cámaras están de

acuerdo en varias disposiciones de un Proyecto que envuelve preceptos que pueden existir y aplicarse á pesar del desacuerdo que hubiere surgido respecto de otras, el Proyecto debería remitirse al Presidente de la República con inclusión de las disposiciones aprobadas por ambas Cámaras, como debió haberlo hecho el Senado en el caso de 1857.

Por el contrario, si lo desaprobado tiene tan íntima y estrecha relación con lo aprobado, que no se conciba la existencia de lo segundo sin la de lo primero, como en el caso de fracasar, por ejemplo, un artículo fundamental de un Proyecto de reforma de la Ley de Elecciones, entonces todo el Proyecto debería tenerse por desechado. Cuestión es ésta que las Cámaras mismas deben resolver en cada caso de duda, como solución de sana táctica parlamentaria, de prudencia y aún de simple buen sentido, cosas las tres que no es dado sujetar á reglas fijas é invariables.

Hasta imposible sería dictarlas sin el grave peligro de sacrificar en muchos casos el verdadero acuerdo de ambas Cámaras acerca de ciertas disposiciones aceptadas por ellas, por consideración simplemente á una cuestión de palabras. En muchos casos el desacuerdo existe sólo en la forma y no en el fondo de lo que se discute.

Así, por ejemplo, en las sesiones extraordinarias de 1877, el Senado aprobó la partida del Presupuesto del Interior referente á los auxilios que se acuerdan á las Municipalidades para sostener las fuerzas de policía, fijando en cincuenta mil pesos el ítem relativo á la Municipalidad de Santiago; la Cámara de Diputados *corrigió* ese ítem, entre otros, elevándolo hasta *ochenta mil* pesos; el Senado rechazó en seguida esta modificación; la Cámara de Diputados insistió en ella por los dos tercios de sus miembros presentes, y el Senado, finalmente, acordó, en sesión de 9 de Enero de 1878, *no insistir* en su rechazo de la referida corrección, quedando así ésta aprobada.

Pero el Senado, para volver sobre sus pasos, oyó préviamente el dictamen de una comisión compuesta de los señores don Ramón Guerrero, don Antonio Varas, don José Eugenio Ver-

gara y don Joaquín Blest Gana, que debía ilustrarle acerca de la suerte que correría aquel ítem y otros que se encontraban en idéntico caso, si el Senado insistía en desechar la corrección aprobada por la Cámara de Diputados.

La dificultad consistía en saber si, en esta hipótesis, fracasaba el ítem por completo ó si debía entenderse rechazado sólo en cuanto á los treinta mil pesos en que lo había elevado la Cámara de Diputados. Si ésta se encontraba dispuesta á autorizar un gasto de ochenta mil pesos, es evidente que aceptaba el de cincuenta mil y que hasta esta cifra había acuerdo entre ambas Cámaras.

Sin embargo, la comisión arriba nombrada no manifestó opinión alguna en su informe acerca de esta cuestión constitucional, limitándose á recomendar al Senado, en buenos términos, que, *á fin de evitar conflictos*, no insistiera en rechazar las modificaciones de la Cámara de Diputados. Parece, pues, que la Comisión temió que la insistencia del Senado importara el completo fracaso del ítem ó de los ítems que dieron margen á *correcciones*, y no simplemente el de éstas.

Este caso, que puede ocurrir diariamente en la discusión de los Presupuestos principalmente, no ofrecería dificultad en buena lógica. Quien quiere conceder ochenta mil, concede cincuenta mil más treinta mil, y si no obtiene lo que trata de agregar, no es de suponer que desistirá de la parte que no ofrece dificultad. Fracasará la *corrección* referente á los treinta mil, agregados; pero no se divisa razón para que fracase también el ítem primitivo, que es un verdadero Proyecto de Ley, aceptado por ambas Cámaras en cuanto á la fracción de cincuenta mil que no suscita desacuerdo. En el caso citado ¿puede racionalmente admitirse que la Cámara de Diputados habría preferido dejar á la policía de Santiago sin subvención alguna, quitándole aún la de cincuenta mil pesos aceptada por el Senado, sólo porque no había obtenido que ella fuera elevada hasta ochenta mil pesos? Á la verdad que tal suposición nos parece inadmisible.

La verdad es que los artículos 50 y 51 (41 y 42) no resuelven cuál es la suerte que corre un Proyecto de Ley, ó un artículo ó

disposición de un Proyecto, cuando las adiciones ó correcciones introducidas por la Cámara revisora quedan definitivamente reprobadas, ya porque, rechazadas por la Cámara de origen, no insistió en ellas la Cámara revisora por dos tercios, ya porque, habiendo ésta insistido en ellas por dicha mayoría, la Cámara de origen insiste también por dos tercios en su desaprobación.

Rechazadas así las *adiciones* ó *correcciones*, ¿se entiende aprobado el Proyecto, el artículo ó disposición de él que las motivó, en la forma aprobada primitivamente por la Cámara de origen?

Así lo entendió el Senado en sesión de 4 de Noviembre de 1857, en el caso que hemos narrado más arriba. Pero hemos dicho que ese cuerpo obró mal al proceder en esa inteligencia, porque el artículo 2.º del Proyecto que dió margen á la dificultad, no había sido aprobado por ambas Cámaras.

En efecto, cuando la Cámara de Diputados corrigió ese artículo por mayoría absoluta primero, é insistió después en la corrección por dos tercios, es claro que rechazó el artículo corregido, en la forma que le había dado el Senado, primero por mayoría y en seguida por *dos tercios*. El Senado, al rechazar la corrección por mayoría absoluta primero y en seguida por dos tercios, insistió por idénticas mayorías en el artículo primitivo. Éste, sin duda, había sido aprobado tres veces, si se quiere, por la Cámara de Senadores, y aún admitamos que por *unanimidad* en todas ellas; pero esto no bastaba para reputarlo aprobado por la Cámara de Diputados, que implícitamente lo había desechado dos veces, la una por simple mayoría absoluta y la otra *por dos tercios*.

Se comprende que un Proyecto se considere aprobado por ambas Cámaras para los efectos de su remisión al Ejecutivo, cuando obtiene la aprobación de los dos tercios de una Cámara y de un tercio de la otra, porque así se obtiene la misma unidad que se consigue sumando dos mayorías absolutas: $\frac{1}{2} + \frac{1}{2} = 1$; $\frac{2}{3} + \frac{1}{3} = 1$; pero no es aceptable que prevalezca la voluntad de los dos tercios ó de la unanimidad de una de las Cámaras con prescindencia de la voluntad contraria de la otra, manifestada también por dos tercios ó por unanimidad.

Obró bien, por consiguiente, el Presidente de la República al poner en ejercicio su *veto suspensivo* en el caso ocurrido en 1857.

El señor Lastarria, en sus *Comentarios* al artículo 51 (42), examinando la cuestión que nos ocupa, dice que cuando las adiciones ó correcciones fueren desechadas segunda vez por mayoría de los dos tercios de la Cámara rechazante, "el Proyecto quedará paralizado y no podrá proponerse hasta la legislatura del año siguiente". Esto, que no lo dice la Constitución, nos parece exacto cuando la disposición que resultare rechazada en definitiva fuere de aquellas que comprometieren la existencia de todo el Proyecto. Pero creemos que esa opinión no es aceptable de una manera absoluta ni aplicable á todos los casos sin limitación alguna.

La práctica ha confirmado la verdad de la distinción que nosotros hemos establecido más arriba. Citaremos un caso reciente y notable que así lo demuestra.

La Cámara de Senadores, en sesiones de 1873 y 1874, aprobó el Proyecto de Código Penal en cierta forma. La Cámara de Diputados, en sesiones de Septiembre del segundo de los dos años citados, lo aprobó también, pero corrigiendo notablemente sus artículos 118 y 261. El Senado rechazó esas correcciones en sesión de 16 de Octubre del mismo año, por nueve votos contra seis la primera, y por diez votos contra cinco la segunda. La Cámara de Diputados, en sesión de 22 del mismo mes, insistió en ambas correcciones por dos tercios, y el Senado insistió á su vez en el rechazo de una y otra, también por dos tercios, en sesión de 26 del referido mes de Octubre de 1874.

Era entonces evidente que los artículos 118 y 261, en la forma que les dió el Senado al discutirlos la primera vez como Cámara de origen, no habían sido aprobados *en esa forma* por la Cámara de Diputados. Lejos de eso, al corregirlos, primero por mayoría absoluta y luego por mayoría de dos tercios, manifestó claramente que no aceptaba, por idénticas mayorías, el artículo primitivo. Así lo entendieron ambas Cámaras, considerando esos artículos desechados (al contrario de lo que hizo

el Senado en 1857) y suprimiéndolos del Proyecto de Código Penal que se remitió, *sin ellos*, al Presidente de la República, y que no se consideró ni por un momento que hubiera fracasado en todos los artículos que habían merecido la aprobación de las dos Cámaras.

Muy lejos de eso, el Senado aprobó por unanimidad, en sesión de 28 de Octubre de 1874, y la Cámara de Diputados, en sesión del día siguiente, y con un solo voto en contra, un Proyecto de Ley que "autoriza al Presidente de la República para que, al hacer la promulgación del Código Penal, en *los términos que lo ha aprobado el Congreso*, altere las referencias de unos artículos á otros, tomando en cuenta las supresiones hechas en el Proyecto primitivo".

El Congreso, en este caso reciente é interesante, manifestó: 1.º, que, á su juicio, el desacuerdo definitivo de ambas Cámaras respecto de las adiciones ó correcciones introducidas en un Proyecto de disposición legislativa, importa no sólo el fracaso de dichas adiciones ó correcciones, sino también el de la disposición á que ellas se refieren; y 2.º que el desacuerdo de ambas Cámaras en una ó más disposiciones de las contenidas en un Proyecto de Ley, no importa "precisamente" el fracaso *de todo* el Proyecto.

Por eso, en el caso citado, fracasaron no sólo las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados en los artículos 118 y 261 del Proyecto de Código Penal, sino también esos mismos artículos en la forma que los había aprobado la Cámara de Senadores; pero no fracasaron los cuatrocientos ó quinientos artículos que habían obtenido la aprobación definitiva de ambas Cámaras.

En resumen, y para concluir con estas observaciones, la Constitución no ha dictado reglas expresas é invariables para casos que pueden ser de muy distinta naturaleza. Nos parece que los que ocurran deben ser resueltos conforme á las opiniones que hemos manifestado, y que, en todo evento, es facilísimo que las Cámaras mismas puedan ponerse de acuerdo respecto de aquello que ha merecido la aprobación de ambas, á fin de no sacri-

ficar tal vez á un mero formulismo de palabras, verdaderas cuestiones de fondo, respecto de las cuales no existe quizás sino una divergencia aparente. En tales situaciones, produce saludables resultados el nombramiento de comisiones mixtas que estudien las dificultades y propongan Proyectos de Ley ó de acuerdo que, aceptados por ambas Cámaras, zanjan las cuestiones, expedita y satisfactoriamente, como acaba de de hacerse respecto de uno de los artículos transitorios del Proyecto que es hoy la Ley de Instrucción secundaria y superior de la República (1).

***

TERCERA CUESTIÓN.—Las *supresiones* acordadas por la Cámara revisora en un Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de origen, ¿se rigen por las reglas que el artículo 51 (42) establece para las *adiciónes* y *correcciones?*

Aunque esta cuestion jamás se ha discutido, y prácticamente se ha resuelto afirmativamente, entendiéndose que la palabra *correcciones* comprende las *supresiones*, nos permitimos poner en duda la lógica de semejante modo de entender el artículo 51 (42) de la Constitución.

Entender que las *supresiones* de una ó más disposiciones de un Proyecto de Ley, que no son en realidad sino *rechazos parciales*, se rigen por las reglas del artículo 51 (42) y no por las del 50 (41), que prevé el caso de un *rechazo total* del Proyecto, nos parece algo que ofrece graves inconvenientes. Dando á la palabra *corrección* de que se sirve el artículo 51, un alcance que ni aun gramaticalmente tiene, se aplica á un caso no previsto en la Constitución, una regla dictada para otro que es bien diferente.

En efecto, según el Diccionario de la Academia Española,

(1) Respecto de los Presupuestos, el inciso 3.º del artículo 9.º de la Ley de 16 de Septiembre de 1884, dispone lo que sigue: «El desacuerdo de las Cámaras en alguna partida ó ítem de los Presupuestos, no impide la sanción y promulgación de las demás partidas ó ítems aprobados por ambas.» *(Nota del Autor.)*

corregir es "enmendar lo que está errado;" *suprimir* es: "*omitir;*" y "*desechar*" es "*excluir, reprobar.*" Luego es claro que cuando la Cámara revisora suprime de un Proyecto algo de lo que en él aprobó la Cámara de origen, *reprueba* ó *desecha* lo que suprime, cosa bien distinta, ante la gramática y la lógica, de *corregir* ó *enmendar*. ¿Cómo aplicar entonces á aquel caso las reglas dictadas para éste, sin caer en un verdadero absurdo? Si el caso de *reprobación parcial* de un Proyecto no está previsto expresamente en la Constitución, ¿no sería más natural, cuando esa reprobación parcial no implica el fracaso de todo el Proyecto, aplicarle, por analogía, las reglas que el artículo 50 (41) establece para el caso de *reprobación total*, en cuanto le fueran aplicables, en lugar de resolverlo conforme al artículo 51 (42), dictado para situaciones diferentes?

Fácil es persuadirse de ello, discurriendo sobre un caso concreto.

El Senado, al discutir, á fines de 1876, el Presupuesto de Hacienda, introdujo en él un ítem especial destinado á gratificar á los empleados públicos con un dieciséis por ciento sobre sus sueldos, aprobando ese ítem, por mayoría absoluta de doce votos contra nueve. Remitido dicho Proyecto á la Cámara de Diputados, esta *desechó* aquel ítem, también por mayoría absoluta de cincuenta y dos votos contra treinta y dos. Al desechar ese ítem, que pudo muy bien figurar aisladamente como un Proyecto de Ley especial y separado, cuya suerte en nada afectaba la de todo lo restante del Presupuesto, es evidente que la Cámara de Diputados lo *suprimió* del Presupuesto mencionado, sin que sea dable sostener que dicho ítem fué *adicionado* ni *corregido*.

Ahora bien, devuelto al Senado aquel Presupuesto, en vez de votar ese cuerpo si *insistía* ó no en la aprobación del ítem, que no importaba otra cosa que un verdadero Proyecto de Ley *desechado* por la Cámara revisora, votó, en sesión de 13 de Diciembre de 1876, si *aceptaba* ó *no la modificación* introducida en el Presupuesto de Hacienda por la Cámara de Diputados, y resolvió aceptarla por quince votos contra seis, ó, lo que es más

exacto, decidió, por dicha mayoría, *no insistir* en su anterior acuerdo, que en nada había sido *enmendado*, quedando así rechazado el ítem por ambas Cámaras.

Supóngase por un momento que el Senado, en lugar de resolver lo que resolvió en su sesión de 13 de Diciembre de 1876, hubiera *reprobado*, siempre por mayoría absoluta de doce votos contra nueve, la llamada *corrección* de la Cámara de Diputados, y que ésta hubiera insistido en *rechazar* ó *suprimir* el ítem segunda vez, pero sólo por la misma mayoría absoluta de cincuenta y dos votos contra treinta y dos, con que lo desaprobó la vez primera, mas no por mayoría de *los dos tercios de sus miembros* presentes. ¿Qué habría sucedido entonces? Juzgado el caso con arreglo al artículo 51 (42), y persistiéndose en considerar el rechazo del ítem por la Cámara de Diputados como una *corrección*, en que ésta insistía por dos tercios, se habría tenido que llegar á la consecuencia de que dicho ítem estaba *aprobado por el Congreso*, á pesar de que salta á la vista que habría sido *aprobado dos veces* por *mayoría absoluta* en el Senado, y *desechado dos veces* también por igual mayoría en la Cámara de Diputados. ¿Dónde habría estado entonces la aprobación de ambas Cámaras, que sólo puede obtenerse cuando ambas aprueban un Proyecto por mayoría absoluta ($\frac{1}{2}+\frac{1}{2}=1$), ó cuando la una lo aprueba por dos tercios y la otra no alcanza á desecharlo por igual mayoría, aceptándolo así por un tercio ($\frac{2}{3}+\frac{1}{3}=1$)?

¿No se ve que semejante resultado habría sido, en el fondo, inconstitucional?

Aplíquese al caso la regla del artículo 50 (41), y se verá que nada de lo dicho sucedería. No se confunda la *corrección* con la *reprobación*, atribuyendo una importancia casi pueril á la eventualidad fortuíta y ocasional de encontrarse escritos en un sólo pedazo de papel dos ó cien Proyectos de Ley, verdaderamente distintos é independientes los unos respecto de los otros, y olvidando las únicas reglas que deben aplicarse para considerar aprobado ó desechado definitivamente cada uno de ellos.

Lo que constituye la unidad de una Ley no es la voluntad

del que escribe mil ítems de un presupuesto, ó mil artículos de un Código en un solo cuaderno conjuntamente. No; esa unidad la constituye únicamente la relación íntima que existe entre todas las disposiciones de un Proyecto, cuando faltando una ó varias carecerían de base las demás. Pero cuando esto no sucede, cada disposición debe mirarse como un Proyecto de Ley especial, que si es desechado por la Cámara revisora, tiene que ser reconsiderado por la de origen y no se entenderá aprobado nuevamente por ésta, si para ello no concurrieren los votos de los dos tercios de los miembros presentes, conforme á lo dispuesto en el artículo 50 (41).

Y por esto es que aun cuando se rechacen uno ó más ítems de un Proyecto de Presupuesto, uno ó más artículos de un Proyecto de Código, ni fracasa todo el Presupuesto, ni fracasa el Código entero. La razón es obvia: cada artículo de un Código es una Ley, aunque esté promulgado con mil otros conjuntamente; cada ítem del Presupuesto debe ser también reputado como una Ley especial, según lo hemos manifestado en lugar conveniente, aun cuando se promulgue con otros quinientos.

Repetimos, sin embargo, que la práctica no es conforme con nuestra manera de apreciar esta cuestión. Así, la Cámara de Senadores, al discutir en las sesiones ordinarias de 1878 el Proyecto de Ley que la Cámara de Diputados había aprobado, para consultar varias economías en los gastos públicos, *desechó* los incisos referentes á supresión de los sueldos de los decanos de la Universidad y la supresión de las subvenciones acordadas á los Seminarios de Valparaíso y de Talca. La Cámara de Diputados, en sesión de 4 de Junio de 1878, considerando las resoluciones desaprobatorias del Senado como *correcciones* introducidas en el Proyecto, votó si las *aceptaba* ó no, y no si insistía en mantener aquellas supresiónes de gastos, que importaban materias de Leyes distintas. Desechadas las llamadas *modificaciones* ó *correcciones* del Senado, esta Cámara, en sesión de 8 del mismo mes y año, votó, á su vez, si insistía ó no en ellas, quedando resuelta la negativa, por no haber contado la insistencia con los dos tercios de los Senadores presentes, pues hubo sólo

once votos contra seis en favor de la primera corrección, y nueve votos contra ocho en favor de la segunda.

Acatando mucho los precedentes, cuando son fundados en buenas razones, abrigamos dudas serias en cuanto á la bondad de los que hemos citado y de los que pudieran citarse con referencia á la cuestión que acabamos de examinar.

De las sesiones del Congreso

Art. 52 (43)

"El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 1.º de Junio de cada año, y las cerrará el 1.º de Septiembre."

La Constitución de 1828, al enumerar, en su artículo 84, los deberes del *Poder Ejecutivo*, le imponía en el inciso 4.º de dicho artículo, el de: "Dar anualmente al Congreso, luego que abra sus sesiones, razón del estado de la Nación en todos los ramos del Gobierno." Aparte de esta obligación impuesta al Jefe del Poder Ejecutivo, el artículo 88 de la misma disponía que: "Luego que las Cámaras abran sus sesiones anuales, darán cuenta los Ministros, en particular á cada una de ellas, del estado de sus ramos respectivos." Este segundo precepto corresponde al que contiene el artículo también 88 (79) de la Constitución de 1833. Mas, á pesar de que esta última no ha reproducido la disposición consignada en el inciso 4.º del artículo 84, el Presidente de la República, que, en cumplimiento de dicho inciso, leyó su discurso de apertura al tiempo de abrirse las sesiones del Congreso el 1.º de Junio de 1832, ha continuado desde 1833 hasta ahora, con excepción sólo del año 1838, durante el cual no funcionaron las Cámaras, llenando la misma formalidad, que, sin tener apoyo en precepto alguno de la Constitución vigente, deriva su existencia de la de 1828, y se ha convertido en una práctica constante y saludable, que pone

en comunicación directa al jefe del Ejecutivo con el Congreso Nacional.

Podemos considerar que el discurso del Presidente de la República en las aperturas de las sesiones ordinarias del Congreso importa ya una obligación que pesa sobre aquel funcionario, fundada en nuestro Derecho Constitucional consuetudinario, desde que se ha cumplido con ella durante cuarenta y cinco años sin otra excepción que la única apuntada más arriba.

***

Si el Presidente de la República debe dar cuenta sumaria al Congreso en su discurso anual, del estado de los negocios públicos, haciendo mérito de lo hecho, de lo que se propone hacer y diseñando la tendencia de su política, es evidente que cada una de las Cámaras á quienes ese discurso es dirigido, tiene indisputablemente la facultad de contestarlo, consignando en su respuesta las apreciaciones que la exposición del Presidente le sugiera.

Y, en efecto, una y otra lo contestaron desde 1842 hasta 1847 inclusive. El Senado, en sesión de 2 de Junio de 1848 acordó, á indicación del señor don Andrés Bello, omitir la respuesta al discurso presidencial y pasar á la Cámara de Diputados, á indicación del señor don Juan de Dios Vial del Río, un oficio "para ver si quería segundar la marcha de la de Senadores".

El señor Bello fundó su indicación en la inutilidad de la respuesta, cuya discusión ocupaba días consecutivos sin provecho alguno, y en que la contestación al discurso del Presidente es una costumbre puramente monárquica, y nada más que una arenga en que muchas veces luchan y se encienden los partidos.

La Cámara de Diputados, por su parte, en sesión de 5 del mismo mes y año, nombró una comisión compuesta de los señores don Antonio García Reyes, don José Gabriel Palma y don José Francisco Gana para que redactara el Proyecto de contestación al discurso presidencial.

Con este motivo, el señor don Manuel Antonio Tocornal y Grez reprodujo en ella la indicación hecha por el señor Bello en el Senado, sosteniéndola con razones análogas á las que habían servido á su autor para fundarla. El señor don Antonio Varas se opuso á la supresión de la respuesta, y después de un extenso debate, sostenido en sesión de 7 del citado mes de Junio de 1848, en que el señor Varas impugnó la indicación del señor Tocornal y en que éste la defendió extensamente, la Cámara de Diputados resolvió, por veintiún votos contra once, "no conformarse con el acuerdo del Senado".

En consecuencia, la Cámara de Diputados contestó en 1848 el discurso presidencial, y es digno de atención el oficio que, defendiendo esa práctica, dirigió al Senado, con fecha 10 de Junio de aquel año, suscrito por su Presidente y Secretario, señores don Manuel Montt y don Ramón Rengifo (1).

El Senado, en sesión de 4 de Junio de 1849, acordó otra vez, por unanimidad, no contestar el discurso presidencial, é insistió en observar idéntico procedimiento hasta 1862.

La Cámara de Diputados continuó nombrando comisiones para *redactar* la contestación al discurso presidencial hasta el año 1852 inclusive, y parece que, sin acuerdo alguno, abandonó también esa práctica desde 1853 hasta 1862 inclusive.

En sesión de 11 de Junio de 1863, la Cámara de Diputados, á indicación del señor don José Eugenio Vergara, acordó por unanimidad nombrar una comisión para que redactara un proyecto de respuesta al discurso presidencial. Igual cosa acordó el Senado, en sesión del día siguiente, por nueve votos contra tres, á indicación del señor don Manuel José Balmaceda.

Los proyectos de contestación fueron discutidos extensamente por las respectivas Cámaras, pronunciando el señor don Manuel Antonio Tocornal y Grez, Ministro del Interior, en sesión del Senado de 24 de Junio de 1863, un notable discurso en que, reconociendo que las Cámaras tenían facultad evidente de contestar el discurso presidencial, y que ese punto no envolvía una

(1) Pág. 27 del *Boletín de Sesiones* de 1848.

cuestión constitucional, ni siquiera de alta política, sostuvo que ese trámite, si no importaba una mera fórmula ó ceremonia, era por lo menos inútil, y aún podía ser hasta peligroso, por cuanto el medio único de que puede y debe servirse una Cámara para desaprobar los actos ó la política del Ejecutivo, es entenderse con los ministros "sin encararse directamente con el Presidente de la República," cuyas funciones tienen una duración fija y cuya responsabilidad no puede hacerse efectiva sino después de terminadas aquéllas, no sucediendo lo mismo con los ministros, que pueden retirarse sin inconveniente en cualquier momento y que pueden ser acusados desde luego.

Desde 1864 hasta la fecha, las Cámaras no han vuelto á contestar el discurso presidencial, á pesar de haber formulado indicación ante la Cámara de Diputados, para que ésta lo hiciera, el señor don Manuel Antonio Matta casi todos los años, y el señor don José Victorino Lastarria, en 1867 y 1868. Esas indicaciones han sido siempre rechazadas por considerables mayorías.

Si la lectura de un discurso por el Presidente de la República, al tiempo de abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, es algo que se apoya en una larga y excelente práctica, pero no algo que traiga su origen de la Constitución, como lo observó el señor Tocornal en la mencionada sesión del Senado de 24 de Junio de 1863, es evidente que la contestación á ese discurso tampoco importa una cuestión constitucional, ni cosa parecida. Ella implica solamente una cuestión de oportunidad y de mera táctica parlamentaria, que cada Cámara resuelve con perfecta libertad en cada caso concreto, según lo hallare por conveniente, sin que la solución que se adopte, sea afirmativa ó negativa, comprometa principio alguno.

***

En resumen, nosotros llegamos á las siguientes conclusiones: 1.ª, que el Congreso abre sus sesiones *jure-propio*, con ó sin lectura de discurso presidencial, el 1.º de Junio de cada año; 2.ª, que la lectura de ese discurso importa una excelente prác-

tica, que conviene conservar, pero que no es exigida por ningún precepto de la Constitución vigente, como la exigía la de 1828; 3.ª, que la contestación á dicho discurso depende de la sola voluntad de cada Cámara, cuya facultad, para darla ó no, no puede negarse; 4.ª, que ha prevalecido la práctica de omitir la referida contestación; y 5.ª, que, salvo en casos muy excepcionales, creemos, como el señor Tocornal lo creía en 1848 y en 1863, que es preferible en general abstenerse de dar una contestación cuyo debate implica pérdida de tiempo las más de las veces y puede entrañar peligros graves en no pocas.

***

Se ha dudado alguna vez si las Cámaras pueden celebrar sesión ordinaria, no prorrogada, *jure-propio*, el día 1.º de Septiembre. Se puso en tela de juicio esa facultad de la Cámara de Diputados por la minoría de ésta en un oficio del cual se dió cuenta en sesión de 16 de Septiembre de 1858, y en el cual expresaban los señores diputados que lo firmaban, que no concurrían á la sesión de esa fecha, porque, prorrogadas las sesiones ordinarias, como lo habían sido, sólo por quince días, la prórroga había terminado el día anterior, 15 de Septiembre.

El señor don Manuel Valenzuela Castillo, Presidente de la Cámara de Diputados, observó, con perfecta exactitud, que la prórroga debía contarse sólo desde el 2 de Septiembre, y recordó varios casos en que las Cámaras habían celebrado sesión el día 1.º de Septiembre, á pesar de no haber sido prorrogadas sus sesiones ordinarias.

Después de un debate en que los señores don Antonio Varas y don Juan Herrera sostuvieron que la sesión del 16 era constitucional, porque la del día 1.º se incluía entre las ordinarias no prorrogadas, y los señores don Manuel Antonio Matta y don Ángel Custodio Gallo afirmaron lo contrario, la Cámara resolvió, por treinta y nueve votos contra tres, que era legal dicha sesión del 16 de Septiembre de 1858, y en sesión extraordinaria de 5 de Noviembre siguiente aprobó, por treinta y cinco votos contra cinco, el acta de aquélla.

Muchos casos de sesión ordinaria no prorrogada, tenida por una ú otra de las Cámaras, habían ocurrido antes del debate provocado por primera y por última vez en 1858, y muchos han tenido lugar sin protesta ni reclamación alguna. Y, en efecto, no es fácil darse cuenta de cómo ha podido abrigarse duda alguna acerca del sentido claro del artículo 52 (43) de la Constitución. Éste dispone que el Congreso abra sus sesiones ordinárias el 1.º de Junio y *que las cierre el 1.º de Septiembre.* Luego, si el artículo no fija la hora precisa en que debe verificarse lo uno y lo otro, ¿cómo sería posible sostener que el Congreso no cerraba sus sesiones ordinarias el 1.º de Septiembre, si las *cerraba* á las once de la noche del día 1.º de Septiembre?

Nos parece, por consiguiente, que no puede haber cuestión sobre el particular, y que la práctica establecida de celebrar las Cámaras sesión ordinaria *no prorrogada* el día 1.º de Septiembre es rigurosamente ajustada á la Constitución, no debiendo, por consiguiente, considerarse incluído ese día en las sesiones ordinarias prorrogadas ni en las extraordinarias, cuando hubiere lugar á aquéllas ó á éstas.

Art. 53 (44)

"Convocado extraordinariamente el Congreso se ocupará en los negocios que hubieren motivado la convocatoria con exclusión de todo otro (1)."

(1) En sesión diurna de 30 de Diciembre de 1882 la Cámara de Diputados resolvió, por veintisiete votos contra nueve, que los Proyectos de Ley ó mociones presentadas por los Diputados en sesiones extraordinarias sobre negocios *no* incluídos en la convocatoria, *no* pueden ni aun tramitarse hasta las sesiones ordinarias, apoyando así el procedimiento adoptado por nosotros como Presidente de la Cámara de Diputados, en la noche anterior, con motivo de la moción del señor don Miguel Irarrázaval Vera que eximía de la Contribución mobiliaria los sueldos de los empleados públicos. *(Nota del Autor.)*

El alcance de las últimas palabras de este artículo,—*con exclusión de todo otro*,—ha sido materia de muchísimas discusiones tendentes á determinar cuáles son los *negocios* en que las Cámaras pueden ocuparse en sesiones extraordinarias.

Han creído algunos que las palabras á que hemos llamado la atención se refieren á *todos los asuntos* que son de la competencia de las Cámaras, sean cuales fueren y sin excepción alguna. Han pensado otros que esas expresiones se refieren únicamente á aquellas atribuciones que corresponden al *Congreso*, como son las *legislativas*, pero de ningún modo á aquellas que, siendo meramente *internas* ó *económicas*, *inspectivas* ó *conservadoras*, corresponden á *cada una de las Cámaras* exclusivamente y con prescindencia de la otra.

La cuestión está hoy ya resuelta prácticamente en este último sentido, único que consideramos fundado y aceptable; mas no sin que esta resolución haya dejado de encontrar resistencia en muchas ocasiones, de las cuales nos parece conveniente recordar algunas.

El Senado entró á ocuparse, en sesión extraordinaria de 20 de Noviembre de 1848, de varias solicitudes en que, tratándose de Cartas de Ciudadanía, se impetraba de él la declaración que debía hacer conforme al antiguo artículo 7.º de la Constitución. Con tal motivo el señor don Andrés Bello dijo: "Yo creo que la Constitución no prohibe al Senado dar esta declaratoria porque ella no es sino un mero acuerdo de la sala, *en el que nada tiene que ver la otra Cámara*." Sin embargo, como el señor don Juan de Dios Vial del Río manifestara duda acerca de la cuestión constitucional, se nombró una comisión compuesta de los señores don Diego José Benavente, don Juan Francisco Meneses y don Pedro Ovalle Landa, para que informara sobre el particular.

En la sesión de 29 del mismo mes y año, el señor Benavente dijo, con relación al asunto, que "lo consideraba de tan fácil resolución que creía superfluo pasase á Comisión, pues era *indudable* que el Senado podía *siempre* entender en *todos los asuntos* que le son *privativos*, sin que *obste el hallarse convocado á*

sesiones extraordinarias.» La sala adhirió á la opinión del señor Benavente *por unanimidad*, y, en sesión de 13 de Diciembre del mismo año, despachó declaraciones relativas á varias Cartas de Ciudadanía, sin oposición alguna.

En sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, de 9 de Noviembre de 1858, el señor don Alejandro Reyes, promovió contra el Intendente de Concepción, señor don Adolfo Lárenas, la acusación de haber violado los artículos 15 y 16 (actuales arts. 13 y 14) de la Constitución. Antes de discutir si se admitía ó no la proposición de acusación, tuvo lugar un debate previo, á propósito de las dudas manifestadas por el señor Presidente don Manuel Valenzuela Castillo y por el Secretario señor don Francisco Puelma, acerca de la facultad de la Cámara para ocuparse en la acusación en sesiones extraordinarias. Los señores don José Victorino Lastarria, don Alejandro Reyes y don Manuel Antonio Matta, sostuvieron que la Cámara tenía indudablemente esa facultad, porque era suya *exclusivamente*, de carácter *inspectivo* y no *legislativo*. El señor don Annio Varas sostuvo la opinión contraria, apoyándose en la letra del artículo 53 (44); y aunque otros señores Diputados, como don José Eugenio Vergara y don Santiago Prado, sin emitir una opinión categórica, manifestaron inclinarse á la del señor Varas, la Cámara resolvió, sin embargo, la duda en un sentido conforme con la manera de ver de los señores Lastarria, Reyes y Matta, entrando á discutir, y discutiendo, en las sesiones de 11 y 13 del citado mes de Noviembre de 1858, si «se admitía ó no la proposición de acusación», que fué desechada, como lo hemos dicho en otro lugar, por veintiocho votos contra catorce.

Con motivo de las acusaciones entabladas ante la Cámara de Diputados, en sesión extraordinaria de 12 de Abril de 1864, por los señores diputados don José Eugenio Vergara y don Francisco Puelma contra los Intendentes de Aconcagua y de Colchagua, ambos sostuvieron la facultad de dicha Cámara para acusar en sesiones extraordinarias, y así quedó resuelto de hecho en esos casos, admitiéndose á examen la primera

acusación por treinta y cinco votos contra dos, y la segunda por treinta y cuatro contra tres.

En la sesión extraordinaria de 28 del mismo mes y año, el señor Ministro del Interior, don Manuel Antonio Tocornal y Grez, negó á la Cámara la facultad de acusar en sesiones de esa especie. Nosotros, disintiendo de la manera de ver de aquel notable estadista, que siempre nos fué tan simpático como respetable, tuvimos el honor de sostener lo contrario.

El señor don José Eugenio Vergara sostuvo otra vez la opinión de que la Cámara de Diputados puede acusar en sesiones extraordinarias, en sesión celebrada por ella después de su renovación, el 16 de Junio de 1864, defendiendo victoriosamente las resoluciones adoptadas por la Cámara anterior en la recordada sesión de 12 de Abril precedente. La misma opinión sostuvo el señor don Juan Herrera, cuya distinguida inteligencia fué arrebatada al país por una muerte tan prematura.

En la referida sesión de 16 de Junio de 1864, la Cámara de Diputados renovada, al resolver, por treinta y cuatro votos contra catorce, *seguir conociendo* de las acusaciones que habían quedado pendientes el 28 de Abril del mismo año, fecha en que el Ejecutivo clausuró las sesiones extraordinarias que hasta ese día se estaban celebrando, reconoció que la Cámara anterior había iniciado aquéllas constitucionalmente.

En sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados de 8 de Octubre de 1867, se promovió cuestión acerca de si podía ó no ocuparse en resolver las reclamaciones de nulidad de elecciones, que ante ella estaban pendientes, no habiendo sido incluídas en la convocatoria á extraordinarias. Los señores don Francisco Vargas Fontecilla, Ministro del Interior, y don Alejandro Reyes, Ministro de Hacienda, sostuvieron la negativa, apoyándola en argumentos deducidos de lo que ambos llamaban *términos claros y precisos* del artículo 53 (44) de la Constitución, de manera que resolvían así la cuestión con la cuestión misma. Los señores don Manuel Antonio Matta y don Domingo Arteaga Alemparte defendieron brillantemente la afirmativa, con razones que este último condensó, con perfecta claridad y eru-

dición, en los párrafos de su discurso que transcribimos en seguida:

"Según nuestra Constitución, decía el señor Arteaga, la Cámara de Diputados es una rama del Poder Legislativo, concurre con el Senado y con el Presidente de la República á la formación de las Leyes. Pero también, según la misma Constitución y según los principios del Derecho Público, es un cuerpo político que necesita y posee atribuciones propias para existir y funcionar.

"Este doble carácter de la Cámara de Diputados es el origen de las diversas atribuciones que posee, las cuales es preciso distinguir y clasificar. Estas atribuciones son *legislativas, políticas* y *conservadoras*. La Constitución además le ha encomendado ciertas atribuciones judiciales, cuando ha sometido á su iniciativa la acusación de ciertos funcionarios públicos.

"Esta clasificación de las atribuciones de la Cámara permite fijar exactamente el alcance de la acción del Ejecutivo sobre ella. La acción del Ejecutivo sólo puede influir en las atribuciones legislativas de la Cámara, circunscribiéndolas durante las sesiones extraordinarias á la discusión de cierto número de asuntos dados.

"Pero la acción del Gobierno no alcanza á las atribuciones políticas de la Cámara. Por eso conserva ésta la facultad de ejercitarlas, sin necesidad de que se le otorgue permiso para ello en la convocatoria á sesiones extraordinarias. En tales sesiones los Diputados pueden hacer como en la legislatura ordinaria, el uso más amplio del derecho de interpelación, que es el medio por donde la Cámara ejercita sus atribuciones políticas.

"Igual cosa pasa con sus atribuciones conservadoras. En las sesiones extraordinarias, como en las ordinarias, la Cámara elige Presidente y Vicepresidente, acuerda llamar á los Diputados suplentes cuando se hallan impedidos los propietarios, y adopta todas las demás medidas conducentes á su orden y composición, es decir, ejercita todas sus atribuciones conservadoras, sin necesidad de que el Ejecutivo le haya autorizado para hacerlo.

"Ahora bien, ¿qué atribución más alta hay entre esas atribuciones conservadoras que la que incumbe á la Cámara de calificar la elección de sus miembros? ¿Qué atribución más indeclinable que esa? ¿La Cámara podría elegir á los que han de presidirla, podría llamar á los Diputados suplentes que han de integrarla en ausencia de los propietarios, podría hacer todo esto en sesiones extraordinarias sin la venia del Ejecutivo, y no podría ejercitar una atribución análoga, pero mucho más importante, mucho más indispensable á su existencia legítima y normal, cual es la de saber si todas la personas que se sientan en esta sala tienen derecho de estar aquí? ¿La Cámara podría ser libre para ejercitar en todas circunstancias la parte menos vital de sus atribuciones conservadoras, y estaría forzada á abdicar el resto de ellas en el período de las sesiones extraordinarias? ¿Estaría forzada á ejercer sus funciones legislativas y políticas sin estar segura de la legitimidad de todos los votos que concurren á sus deliberaciones, sin poseer una completa certidumbre respecto á la validez del mandato de todos sus miembros?

"Estas nociones son tan claras, que me admira puedan ofrecer dudas á cualquiera que esté familiarizado con las cuestiones más vulgares de la ciencia política, del Gobierno Constitucional y Representativo, cuanto más á un Ministro de Estado, que tiene el deber de conocer estas cosas mejor que otro cualquiera.

"Se cree oponer un argumento decisivo á la indicación del honorable Diputado por Copiapó, citando el artículo 53 (44) de la Constitución, en virtud del cual el Congreso convocado extraordinariamente sólo puede ocuparse en los negocios que hubieren motivado la convocatoria, con exclusión de todo otro. Basta leer con alguna atención las tres primeras palabras de ese artículo para convencerse de que está muy lejos de oponerse á la indicación del honorable Diputado por Copiapó, y de que antes bien justifica la opinión que acabo de desarrollar. Las tres primeras palabras dicen: "*Convocado extraordinariamente el Congreso...*" En la cuestión que se debate no se trata del Congreso sino de la Cámara de Diputados. Sin duda que el Congreso,

durante las sesiones extraordinarias, sólo puede discutir y votar aquellos Proyectos de Ley que el Ejecutivo determine en la convocatoria; pero, así como el Presidente de la República no puede prescribir á la Camara de Diputados que ejercite tales ó cuales de sus atribuciones conservadoras, tampoco puede estorbárselo. La calificación de las elecciones de sus miembros es una facultad que está completamente fuera del alcance del Ejecutivo y es una facultad sin cuyo ejercicio muchos de los que ocupamos un asiento en este recinto no podemos saber si tenemos ó no derecho á considerarnos miembros de ese Congreso que acaba de convocarse extraordinariamente. La iniciativa del Ejecutivo no pasa, ni sería posible que pasase de las atribuciones legislativas de cada Cámara. ¿Cómo podría prever ni saber el Presidente de la República las atribuciones políticas y conservadoras que cada Cámara necesita ejercitar? ¿Con qué derecho podría impedir á ninguna de ellas que se legitimara, que se constituyera definitivamente, que adquiriera la conciencia de su representación nacional?»

El señor Arteaga Alemparte dilucidó la cuestión en el discurso que dejamos copiado en la parte conducente, de una manera tan sólida como incontestable en favor de la única opinión compatible con la diferente naturaleza de las atribuciones de las Cámaras, que él clasificaba en legislativas, políticas y conservadoras.

Nosotros llamamos atribuciones *inspectivas* ó *conservadoras*, conformándonos con la letra y el espíritu de los artículos 57 y 58 (48 y 49) de la Constitución, las que el señor Arteaga llamaba *políticas;* y damos el nombre de *internas* ó *económicas* á las que él llamaba *conservadoras.* En lo demás, nos hacemos un honor en adherirnos por completo á cuanto él dijo en aquella ocasión.

La Cámara acordó, sin embargo, por cuarenta y cuatro votos contra tres, en la citada sesión de 8 de Octubre de 1867, no ocuparse en las reclamaciones de nulidad que motivaron la discusión á que acabamos de referirnos.

Debemos creer, á pesar de ello, que no la indujeron á adoptar

ese acuerdo las razones aducidas por los Ministros señores Vargas Fontecilla y Reyes, porque esa misma Cámara, en sesión *extraordinaria* de 9 de Noviembre de 1869, acordó, por cuarenta y cuatro votos contra siete, no obstante la oposición del señor don Nicomedes C. Ossa que le negaba la facultad de hacerlo, ocuparse en el desafuero del señor Diputado don Juan de Dios Cisternas Moraga, asunto que no estaba incluído en la convocatoria.

Más aún. En esa misma sesión, y en la siguiente del 10, se dió primera y segunda lectura á la proposición de acusación iniciada por el señor Diputado don Marcial Martínez contra el Intendente del Maule, señor don Nicolás Figueroa, acordándose tratar de ella, como se hizo efectivamente en la sesión *extraordinaria* de 27 del mismo mes y año, en que la fundó y desarrolló el señor Martínez. Habiendo expuesto el Ministro del Interior, señor don Miguel Luis Amunátegui, como lo hemos dicho en otra ocasión, que el señor Figueroa había dejado de ser Intendente del Maule, el señor Martínez retiró su proposición de acusación, y, consultada la Cámara acerca de este punto, después de haber decidido por treinta y tres votos contra diecisiete que debía serlo, acordó, en sesión extraordinaria de 29 del citado mes de Noviembre de 1869, aceptar el desistimiento de la acusación por cuarenta y cuatro votos contra seis.

Así la Cámara de Diputados resolvió en estos dos últimos casos la cuestión que nos ocupa, en un sentido conforme con la opinión emitida por el señor don Domingo Arteaga Alemparte en la sesión de 8 de Octubre de 1867, acerca de la verdadera extensión de sus facultades en sesiones extraordinarias.

Desde entonces no ha vuelto á ponerse en duda en las Cámaras, ateniéndonos á nuestros recuerdos, la perfecta facultad que les asiste para ejercer, durante las sesiones extraordinarias, las atribuciones *especiales* que á cada una corresponden, sean de carácter meramente *interno* ó *económico*, sean *inspectivas*, *conservadoras* ó *judiciales*.

Así, en sesión *extraordinaria* de 4 de Octubre de 1873, la Cámara de Diputados se ocupó en una reclamación de nulidad

referente á las elecciones de Illapel, y las declaró válidas por veintisiete votos contra veinticuatro, á pesar de que el asunto no había sido incluído en la convocatoria, sin que formulara un solo Diputado la más mínima objeción.

En sesión, también extraordinaria, de 7 del mismo mes y año, se presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de adición al Reglamento. Considerándose el asunto como materia *interna* y privativa de dicha Cámara, ésta acordó, sin oposición y después que su Presidente, el señor don Belisario Prats, hubo llamado la atención al punto Constitucional que venimos examinando, dar al proyecto los trámites de estilo, á pesar de que no estaba incluído en la convocatoria.

Los muchos casos análogos ó idénticos ocurridos en ambas Cámaras, nos permiten afirmar que es ya cuestión resuelta entre nosotros que ellas pueden, en sesiones extraordinarias, ejercer *todas* sus atribuciones de la misma manera que en las sesiones ordinarias, exceptuando tan sólo en materias *de Ley*. Las únicas cuyo ejercicio queda subordinado á la iniciativa del Ejecutivo, son las atribuciones *legislativas* del *Congreso*, al cual se refiere expresamente el artículo 53 (44) de la Constitución.

Además de las razones tomadas del discurso citado del señor Arteaga Alemparte, que sirve de base sólida á la opinión por él emitida, nosotros creemos que ella ha prevalecido en la práctica, porque las cosas no podían suceder de otra manera.

En efecto, si el artículo 53 (44) de la Constitución hubiera de tomarse en el sentido de que no sólo el Congreso, sino que tampoco puede cada Cámara separadamente ejercer durante las sesiones extraordinarias ninguna de sus atribuciones, sin la venia del Ejecutivo, tendría que llegarse forzosamente á la consecuencia ineludible y lógica de que, durante tales sesiones, las Cámaras no pueden elegir los miembros de su mesa directiva, ni ocuparse de ningún asunto meramente interno y económico, sin permiso previo del Presidente de la República.

Esto nadie se ha atrevido á sostenerlo jamás. Luego se reconoce que el artículo 53 (44) no tiene el sentido absoluto que algunos han pretendido atribuirle. Y si no lo tiene ni puede

tenerlo, tratándose de las atribuciones *económicas* de las Cámaras, ¿por que habría de tenerlo tratándose de sus atribuciones *inspectivas*, cuando en la práctica nadie ha negado, por ejemplo, á los Diputados la facultad de interpelar en sesiones extraordinarias?

Nosotros tuvimos el honor de sostener, en sesión de la Cámara de Diputados de 12 de Ábril de 1864, que la facultad de acusar á ciertos funcionarios durante las sesiones extraordinarias, no podía negarse á la Cámara, porque mientras el Congreso funciona no puede hacerlo la Comisión Conservadora, y porque al crear este cuerpo la Constitución de 1833 para que ejerciera, durante el receso de las Cámaras, las atribuciones inspectivas que á ellas corresponden, dentro de ciertos límites, lo que ha querido es la permanencia constante de esa inspección superior, que puede, según eso, y debe ejercitarse en todo tiempo.

Pensamos hoy como entonces, y con mayor razón que entonces, porque la práctica de largos años nos la ha dado, y porque la nueva redacción que la reforma de 1874 dió á los artículos 57 y 58 (48 y 49) de la Constitución, referentes á la Comisión Conservadora, confirma y vigoriza los argumentos recordados en el párrafo que antecede. Si al Congreso corresponde la *supervigilancia* sobre todos los ramos de la administración; si la Comisión Conservadora obra sólo *en representación del Congreso;* y si esa supervigilancia debe ser permanente y es condición indispensable del sistema representativo; nos parece que no es posible desconocer en las Cámaras, sea que funcionen en sesiones extraordinarias ó no, la más amplia facultad para ejercer libremente las atribuciones inspectivas que les competen á fin de que esa *supervigilancia* superior sea efectiva y eficaz.

***

Esto sentado, sólo nos resta recordar á propósito del artículo 53 (44), una duda que se ha suscitado en cuanto al alcance de las facultades que á las Cámaras corresponden, durante las sesiones extraordinarias, respecto á los asuntos ó *negocios legislativos*,

ó sea á *las materias de Ley* incluídas por el Ejecutivo en dichas sesiones.

En sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados de 4 de Diciembre de 1869, contestando el señor don Miguel Luis Amunátegui, Ministro del Interior, á una interpelación del seseñor don Domingo Arteaga Alemparte, dijo: que estando incluído en la convocatoria un Proyecto de Reforma Electoral, "todos los Diputados tenían expedito su derecho de iniciativa para presentar Proyectos sobre la materia." —Como el señor Arteaga expresase que no le parecía aceptable la teoría del señor Amunátegui por cuanto la iniciativa de los Diputados en sesiones extraordinarias no podía ejercitarse sino por medio de indicaciones formuladas durante la discusión del Proyecto de Ley incluído en aquéllas, el señor Amunátegui, insistiendo con razón en su manera de ver, hizo notar que el artículo 53 (44) dice que, convocado el Congreso á sesiones extraordinarias se ocupará en ellas de *los asuntos* (de los *negocios* dice el artículo), *no de los Proyectos*, incluídos en la convocatoria, y terminó expresando que, según esto, era claro que los Diputados podían presentar los *Proyectos* que tuvieren á bien sobre los *asuntos* comprendidos en dicha convocatoria.

Como se ve, los señores Arteaga y Amunátegui disentían sólo en cuanto á la forma del procedimiento, sosteniendo aquél que la iniciativa de los Diputados debía ejercerse por medio de indicaciones formuladas durante el debate de los Proyectos de Ley incluídos en la convocatoria, y afirmando el último que esa iniciativa comprendía aun la presentación de verdaderos Proyectos, con tal que se refirieran á los *negocios* comprendidos en la convocatoria sobredicha.

La cuestión así situada, no es ya de Constitución sino de Reglamento; es una simple cuestión de forma. En cuanto al fondo, es indudable que el señor Amunátegui entendía perfectamente bien el precepto Constitucional, cuya letra, por lo demás, no sugiere dudas acerca del punto que nos ocupa.

Sin embargo, en sesión de la Cámara de Diputados de 14 de Noviembre de 1871, el Ministro del Interior, señor don Eulogio

Altamirano, puso en duda la facultad de aquélla para modificar ó corregir el Proyecto de Ley del Ejecutivo, referente á la creación de un quinto Ministro, de Relaciones Exteriores, en el sentido de que ese quinto Ministro lo fuera de Agricultura y Obras Públicas. Empero, en la sesión siguiente del 16 del mismo, el señor Altamirano dijo que, así como le parecía inconstitucional la modificación á que acabamos de referirnos, no pensaba igual cosa respecto de la que tenía po robjeto *agregar* el ramo de *Colonización* al de Relaciones Exteriores.

El señor don Manuel Antonio Matta, en la citada sesión de 16 de Noviembre de 1871, sostuvo la facultad de la Cámara para modificar los Proyectos incluídos por el Ejecutivo en las sesiones extraordinarias, citando el ejemplo del Proyecto de Contribución para la guerra, que éste presentó en sesiones de esa especie á la Cámara de Diputados el año de 1866, y que el Senado convirtió en empréstito. Dijo el señor Matta que no basta el título antojadizo que el Ejecutivo ponga á un Proyecto para cercenar el derecho de la Cámara.

El señor don Antonio Varas, en la sesión siguiente, de 18 del mismo, defendió también la facultad de la Cámara, haciendo notar que la Constitucionalidad del procedimiento no podía subordinarse á la circunstancia de dejar al nuevo Ministro cuya creación se proponía el nombre de Relaciones Exteriores, cuando en realidad se trataba simplemente de saber si se creaba ó no un quinto Ministro, y que siendo esta la idea capital del *negocio* incluído en la convocatoria, las Cámaras la conservaban corrigiendo el Proyecto en el sentido que se consideraba como inconstitucional.

Nos parece evidente que la opinión emitida por el señor Altamirano, en el caso que referimos, nos conduciría á la consecuencia, verdaderamente inadmisible, de que funcionando el Congreso en sesiones extraordinarias, su papel se limitaría á aceptar ó rechazar los Proyectos de Ley que el Ejecutivo le remitiera. Carecería entonces el Congreso de la facultad de corregirlos y adicionarlos, y caeríamos así en el Gobierno que,

según lo dijimos ya al ocuparnos del artículo 40 (31), llama *consultivo* el malogrado publicista francés Prévost Paradol.

Si debe reconocerse que las Cámaras tienen facultad de corregir ó modificar los Proyectos de Ley que discuten, sea en sesiones ordinarias ó extraordinarias, porque la Constitución no se las ha quitado en estas últimas, es forzoso también admitir que dicha facultad no puede tener otro límite que el que señalen á la Cámara la prudencia y cordura de sus miembros, quienes naturalmente conservarán siempre en el Proyecto de Ley que discutieren, su idea matriz ó fundamental.

Así, en el caso citado por el señor Matta en 1871, el Senado, al discutir el Proyecto de Impuesto que le presentó el Ejecutivo en sesiones extraordinarias, alterando la forma en que lo había aprobado la Cámara de Diputados, y controvirtiéndolo de *impuesto* en *empréstito*, consideró, sin duda, que la idea fundamental del Proyecto era la de proporcionar recursos al Erario.

Así, el Senado, en sesión de 30 de Noviembre de 1870, discutió un Proyecto redactado por su Comisión de Hacienda que, exceptuaba del pago del impuesto agrícola los fundos cuya renta no excediera de cien pesos, á pesar de que en la convocatoria á extraordinarias se había incluído únicamente un Proyecto sobre condonación de las cantidades que, en razón del impuesto agrícola, adeudaban sólo los *fundos de la Provincia de Chiloé*, y á pesar de que en esa misma forma lo había aprobado la Cámara de Diputados.

Así, en sesión de 17 de Diciembre de 1870, la Cámara de Diputados acordó por treinta y un votos contra veintidós, pasar á comisión un Proyecto de Ley sobre aumento de sueldo á los empleados de la Aduana de Valparaíso, á fin de que se hiciera extensivo á los de todas las Aduanas de la República, á pesar de que el Ministro de Hacienda, señor don José Antonio Gandarillas, observó que el Proyecto incluído en la convocatoria se refería sólo á aquéllos, y se opuso á la indicación del señor don Miguel Cruchaga, por creer que el Congreso no podía ocuparse en la ampliación que ella envolvía. La indicación fué,

sin embargo, aprobada por la mayoría que acabamos de indicar.

Estos ejemplos, y cien otros que sería fácil citar, revelan que la facultad que á las Cámaras corresponde de introducir enmiendas en los Proyectos de Ley que el Ejecutivo les somete en sesiones extraordinarias, no puede sujetarse á otros límites que los que la prudencia y la lógica de las mismas Cámaras establecen en cada caso particular.

Nos parece que es esta la única solución aceptable en la materia.

Art. 54 (45)

"La Cámara de Senadores no podrá entrar en sesión ni continuar en ella sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros, ni la Cámara de Diputados sin la de la cuarta parte de los suyos."

Este artículo, debido á la Ley de Reformabilidad de 3 de Enero de 1873 y á la de Reforma de 25 de Septiembre del mismo año, ha reemplazado al antiguo artículo 54 (45), que decía así:

"Ninguna de las Cámaras puede entrar en sesión sin la concurrencia de la mayoría absoluta de los miembros de que debe componerse."

En sesión extraordinaria de 15 Noviembre de 1872 se presentó al Senado, suscrita por once de sus miembros, la moción que proponía declarar reformable el antiguo artículo 54 de la Constitución, y se pidió por el señor don Alejandro Reyes que se incluyera en la convocatoria. Hecho esto por el Presidente de la República, la moción indicada fué puesta en discusión general y particular, y aprobada por unanimidad y sin debate en sesión del Senado de 22 del mismo mes y año. La Cámara de Diputados, en sesión de 20 de Diciembre siguiente, la aprobó también, después de puesta en discusión general y particular,

con un voto en contra, y fué promulgada como Ley el 3 de Enero de 1873.

La conveniencia de la reforma que, nueve meses más tarde, llevó á efecto la Ley de 25 de Septiembre del mismo año, fué apoyada por nosotros en sesión de la Cámara de Diputados de 28 de Agosto, sosteniendo el informe que nos cupo la honra de redactar, y que, modificando el Proyecto de la Cámara de Senadores, fué aprobado por ambas en su parte dispositiva, que es hoy la disposición Constitucional vigente.

En sesión de la Cámara de Diputados de 24 de Agosto de 1854, el señor don Jerónimo Urmeneta, apoyado por el señor don Antonio Varas, hizo indicación para que, una vez reunidos quince diputados, se procediera á discutir los asuntos pendientes ante la Cámara, reservándose votarlos para cuando hubiera número. Habiendo observado el señor don Ramón Rengifo que podría considerarse inconstitucional la idea sugerida por el señor Urmeneta, se determinó acordar lo conveniente en la sesión inmediata, lo que no se ha hecho hasta ahora.

Art. 55 (46)

«Si el día señalado por la Constitución para abrir las sesiones ordinarias, se hallase el Congreso en sesiones extraordinarias, cesarán éstas, y continuará tratando en sesiones ordinarias de los negocios para que había sido convocado.»

Este precepto es, en su primera parte, una mera consecuencia del artículo 52 (43), que dispone que el Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el 1.º de Junio de cada año, sin distinguir, si al llegar ese día, se encuentra en receso ó funcionando en sesiones extraordinarias.

La segunda parte del artículo importa una mera recomendación, porque nadie ni nada puede obligar á las Cámaras á tratar, en sesiones ordinarias y con *preferencia* á los Proyectos

de Ley iniciados por sus propios miembros, de los incluídos por el Ejecutivo en sesiones extraordinarias ya concluídas.

Pensamos, por consiguiente, que este artículo que jamás ha suscitado discusión, podría suprimirse de la Constitución sin inconveniente alguno.

Art. 56 (47)

"El Senado y la Cámara de Diputados abrirán y cerrarán sus sesiones ordinarias y extraordinarias á un mismo tiempo. El Senado, sin embargo, puede reunirse sin presencia de la Cámara de Diputados para el ejercicio de las funciones judiciales que disponen los artículos 29, 30 y 31, y la parte 2.ª del artículo 39 (30). (1)

"La Cámara de Diputados continuará sus sesiones sin presencia del Senado, si concluído el período ordinario hubieren quedado pendientes algunas acusaciones contra los funcionarios que designa la parte 2.ª del artículo 38 (29), con el exclusivo objeto de declarar si ha lugar, ó no, á la acusación."

El primero de los tres preceptos que este artículo establece, tiene un fundamento tan natural y obvio que no se presta á dudas. Si ambas Cámaras no estuvieran funcionando siempre constitucionalmente á *un mismo tiempo*, sería imposible obtener el pronto despacho de los Proyectos de Ley, y lo sería también poner en práctica el sistema de reconsideraciones é insistencias inmediatas que han creado los artículos 50 y 51 (41 y 42) de la Constitución. Ni lo uno ni lo otro se conseguiría si el Senado funcionara, por ejemplo, desde el 1.º de Junio hasta el 15 de Ju-

(1) La referencia á los antiguos artículos 29, 30 y 31 suprimidos de la Constitución, ha sido omitida de la edición de 1888. *(Nota de los Editores.)*

lio, y la Cámara de Diputados desde el 16 de Julio hasta el 1.º de Septiembre de cada año.

Es esto tan claro, que no es menester insistir en ello.

***

El segundo precepto del artículo 56 (47) ha tenido aplicación sólo una vez, cuando, en 1869, el Senado funcionó, *jure-propio*, por sí solo, sin necesidad de convocatoria del Ejecutivo, para conocer de la acusación entablaba en Noviembre de 1868 por la Cámara de Diputados contra cuatro Magistrados de la Corte Suprema.

Debe tenerse presente que ese segundo precepto se refiere *solamente* á la atribución judicial que corresponde al Senado conforme á la parte 2.ª del artículo 39 (30); porque, á consecuencia de ser hoy directas las elecciones de Senadores, se han suprimido de la Constitución los artículos 29, 30 y 31 que conferían á ese cuerpo la facultad de hacer el escrutinio, la proclamación y la rectificación de las elecciones de sus miembros. Estas facultades cabían dentro del antiguo sistema de elección indirecta ó de segundo grado, abolido, relativamente al Senado, desde 1874.

La Comisión encargada por el Congreso de hacer publicar una nueva edición de la Carta Fundamental de 1833, ajustada á las reformas en ella introducidas hasta que principió á regir la Ley de Reforma de 24 de Octubre de 1874, Comisión de la cual tuvimos el honor de formar parte, en unión con los señores Senadores don Alejandro Reyes y don Manuel José Irarrázaval, y con el señor diputado don Isidoro Errázuriz, no se creyó facultada para eliminar del artículo 56 (47) la referencia inútil á los artículos 29, 30 y 31, ya suprimidos, porque aquel no fué declarado reformable ni se reformó conforme á las reglas establecidas por los antiguos artículos 165 á 168 (1).

(1) La Comisión nombrada por el Congreso para hacer la nueva edición de la Constitución con las reformas introducidas en ella hasta el 10 de Agosto de 1888, fué autorizada por la Ley promulgada en esa misma fecha,

***

La disposición que contiene el segundo párrafo del artículo 56 (47), ha suministrado un argumento á los que han pretendido que la Cámara de Diputados no puede ejercer la facultad de acusar que le confiere la parte 2.ª del artículo 38 (29) en sesiones extraordinarias, si no está la acusación incluída por el Ejecutivo en la convocatoria, para sostener esa opinión que parece hoy rechazada ya definitivamente.

Puesto que ese precepto expresa que la Cámara de Diputados continuará sus sesiones sin presencia del Senado, si concluído el *período ordinario* hubieren quedado pendientes algunas acusaciones, y no expresa igual cosa tratándose del *período extraordinario*, es evidente, se ha dicho, que no puede aplicarse aquella regla á este segundo caso, y que, no pudiendo aplicarse, ello manifiesta que la Cámara de Diputados no puede acusar *jure-propio*, en sesiones extraordinarias.

Nosotros negamos por completo la evidencia de semejante conclusión. Si es cierto, como lo hacían notar en 1858 y 1864 los señores don Alejandro Reyes y don Francisco Puelma (1), que la parte 2.ª del artículo 38 confiere á la Cámara de Diputados la facultad de acusar ante el Senado *cuando hallare por conveniente* hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que esa disposición menciona, nos parece claro que puede ejercitarla *cuando le plazca*, sea en sesiones ordinarias ó extraordinarias, aparte de las demás poderosísimas consideraciones que, en apoyo de esta opinión, hemos apuntado al estudiar el artículo 53 (44).

El segundo párrafo del artículo 56 (47) no está en pugna con

según consta en el certificado final de la edición, para modificar las referencias que no guardaban consonancia con las disposiciones vigentes. Dicha Comisión eliminó, en consecuencia, la inútil referencia á los artículos 29, 30 y 31. *(Nota de los Editores.)*

(1) Acusaciones contra los señores don Adolfo Larenas y don Angel Prieto y Cruz, á que hemos aludido en nuestros estudios sobre la parte 2.ª del artículo 38 (29).

esta manera de ver. No. Él no dice lo que deberá ó podrá hacer la Cámara de Diputados cuando, iniciada acusación durante el período extraordinario, terminara éste sin que se hubiera declarado si había lugar, ó no, á la acusación. Silenciando ese punto el precepto que nos ocupa, pensamos que lo evidente en realidad es aplicarlo, por razones de identidad completa, al caso de las acusaciones iniciadas en sesiones extraordinarias, ya que ellas, para el funcionario acusado, en nada difieren de las promovidas durante las sesiones ordinarias.

Cuando una Ley no resuelve todos los casos, es regla de lógica y de hermenéutica resolverlos *a pari* y por analogía de sus disposiciones.

Así lo entendió la Cámara de Diputados en el oficio que pasó al Presidente de la República el 29 de Abril de 1864, cuando tuvo conocimiento del mensaje de clausura de las sesiones extraordinarias, pasado precisamente en los momentos en que se ocupaba en discutir si había ó nó lugar á las dos proposiciones de acusación que había ya admitido á examen y que estaban informadas por las respectivas Comisiones. Ese oficio, aunque firmado sólo por el Presidente y el Secretario de la Cámara, en la forma acostumbrada, atendida la singularidad del caso y la gravedad de la situación, expresó que adherían á la opinión en él manifestada cuarenta señores diputados, entre los cuales tuvimos la honra de contarnos.

Más tarde, cuando en sesion de 16 de Junio de 1864, renovada ya la Cámara de Diputados, se continuó la discusión de aquellas acusaciones, el señor don Manuel Antonio Tocornal y Grez, Presidente en esos momentos de dicha Cámara, y que, como Ministro del Interior, había firmado el mensaje de clausura de 28 de Abril anterior, dijo, entre otras cosas, las palabras siguientes: "Puedo asegurar á la Cámara que el Presidente de la República jamás habría empleado medio alguno coercitivo contra ella, *si hubiera continuado conociendo de las acusaciones.*"

Estas expresiones, en boca de un estadista tan notable y digno como el señor Tocornal, que fué siempre celoso sostenedor de la tesis contraria á la que nosotros hemos defendido y

defendemos, prueban, á lo menos que no puede calificarse de evidente la deducción que se ha pretendido arrancar del segundo inciso del artículo 56 (47) y que nosotros impugnamos. El error de esa deducción consiste en discurrir *a contrario sensu* en un caso en que debe discurrirse *a pari*.

De la Comisión Conservadora

Art. 57 (48)

"Antes de cerrar el Congreso sus sesiones ordinarias, eligirá todos los años cada Cámara siete de sus miembros que compongan la Comisión Conservadora, la cual formará un sólo cuerpo y cuyas funciones expiran de hecho el día 31 de Mayo siguiente."

Art. 58 (49)

"La Comisión Conservadora, en representación del Congreso, ejerce la supervigilancia que á éste pertenece, sobre todos los ramos de la administración pública.

"Le corresponde, en consecuencia:

"1.º Velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes, y prestar protección á las garantías individuales;

"2.º Dirigir al Presidente de la República las representaciones conducentes á los objetos indicados, y reiterarlas por segunda vez, si no hubieren bastado las primeras.

"Cuando las representaciones tuvieren por fundamento abusos ó atentados cometidos por autoridades que dependan del Presidente de la República, y éste no tomare las medidas que estén en sus facultades para poner

término al abuso y para el castigo del funcionario culpable, se entenderá que el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, aceptan la responsabilidad de los actos de la autoridad subalterna, como si se hubiesen ejecutado por su orden ó con su consentimiento;

"3.º Prestar ó rehusar su consentimiento á los actos del Presidente de la República á que, según lo prevenido en esta Constitución, debe proceder de acuerdo con la Comisión Conservadora;

"4.º Pedir al Presidente de la República que convoque extraordinariamente al Congreso cuando, á su juicio, lo exigieren circunstancias extraordinarias y excepcionales;

"5.º Dar cuenta al Congreso en su primera reunión, de las medidas que hubiere tomado en desempeño de su cargo.

"La Comisión es responsable al Congreso de su omisión en el cumplimiento de los deberes que los incisos precedentes le imponen."

La Comisión Conservadora, que la Constitución de 1828 llamaba Comisión Permanente, como la llaman las Constituciones del Perú y del Uruguay, tiene por objeto hacer constante la acción inspectiva que, en todo país regido por el sistema representativo, debe corresponder al Congreso sobre todos los ramos de la administración pública.

Antes de la Reforma Constitucional de 1874, la Comisión Conservadora se componía sólo de siete Senadores que el Senado debía elegir *el día* antes de cerrar el Congreso sus sesiones ordinarias. Hoy se compone de catorce miembros, siete Diputados y siete Senadores, elegidos todos los años por la Cámara respectiva *antes* de cerrar el Congreso sus sesiones ordinarias,

formando la Comisión un solo cuerpo, cuyas funciones expiran de hecho el 31 de Mayo siguiente.

La reforma, como es fácil notarlo, ha elevado el número de miembros de la Comisión Conservadora, dando en ella cabida á representantes de las dos Cámaras, y revistiéndola así de mayor prestigio y respetabilidad.

Es de sentir, sin embargo, que la reforma no haya establecido cuál sistema de eleccion debía observarse por las Cámaras al designar aquellos de sus miembros que deben formar la Comisión, adoptando el sistema del voto proporcional ó del voto acumulativo. Con el de lista completa, el partido que cuenta con mayoría en las dos ramas del Congreso, elegirá una Comisión Conservadora cuyos miembros todós militen en sus filas.

Una Ley (1), es cierto, podría salvar ese vacío de la Constitución, ya que no sería dado aceptar que materia tan grave hubiera de sujetarse á prescripciones internas y reglamentarias, que traerían por resultado el que una Cámara adoptara un sistema de elección distinto al que admitiera la otra. Es evidente que tal desacuerdo no tendría explicación alguna satisfactoria.

***

Como la antigua disposición Constitucional contenida en el artículo 57 (hoy art. 48), disponía que los siete senadores que debían formar la Comisión Conservadora fuesen elegidos *el día* antes de cerrar el Congreso sus sesiones ordinarias, ha habido muchos casos en que, prorrogadas esas sesiones, la elección se ha verificado no el 30 ó 31 de Agosto, como se ha hecho y se hace casi siempre, sino á mediados de Octubre, antes de terminar la prórroga. Así, en 1843 la elección de los siete Senadores que debían formar la Comisión se hizo el 19 de Octubre. Así,

(1) Por Ley de 4 de Septiembre de 1884, se ha resuelto que la elección de miembros de la Comisión Conservadora se haga por voto acumulativo. *(Nota del Autor.)*

en 30 de Agosto de 1844, el Senado resolvió por unanimidad aplazar dicha elección hasta la víspera del día en que debían terminar las sesiones ordinarias prorrogadas. Así, todavía, en 1845 esa elección se efectuó el 17 de Octubre.

***

En sesión del Senado de 31 de Agosto de 1853, el señor don Andrés Bello sostuvo que los Senadores suplentes no podían ser elegidos miembros de la Comisión Conservadora, contra la opinión del Señor Presidente de ese cuerpo don Fernando Lazcano. El señor don Francisco Javier Ovalle sostuvo opinión idéntica á la del señor Bello en sesión del Senado de 30 de Agosto de 1865. En ninguno de los dos casos citados se votó proposición alguna que indicara el modo de ver del Senado acerca de la cuestión, porque en ambos resultaron elegidos siete Senadores propietarios.

La duda tenía alguna importancia cuando los Senadores suplentes debían su existencia nada más que á la *Ley*. Hoy que tienen existencia Constitucional, del mismo modo que los Diputados suplentes, no divisamos razón que pudiera impedir á la Cámara respectiva elegir miembro de la Comisión Conservadora á un Senador ó Diputado suplente, que, á consecuencia de muerte ó inhabilidad absoluta de uno ó de varios de los propietarios á quienes está llamado á reemplazar, ocupare en la Cámara su asiento de una manera estable y permanente. En este caso, el suplente goza de la misma situación Constitucional que el propietario.

Cuando la suplencia se sirve sólo temporal ó accidentalmente, no nos parecería correcta la elección para miembro de la Comisión Conservadora de un suplente, que podría ó debería ser excluído de ella por su propietario ó por sus propietarios. Desde que éstos pueden ser muchos, y desde que cada provincia elige sólo un Senador suplente, y cada departamento un Diputado de la misma especie, el procedimiento de elegir á estos últimos, fuera del caso que indicamos en el párrafo ante-

rior, daría lugar á dificultades gravísimas y á cuestiones hasta poco decorosas, por lo mismo que tendrían mucho de personales (1).

***

Dicho lo que precede con relación al artículo 57 (48), ocupémonos en el nuevo artículo 58 (49) de la Constitución, que difiere notablemente del antiguo.

Principia por establecer que la Comisión Conservadora, "en *representación del Congreso, ejerce la supervigilancia que á éste pertenece sobre todos los ramos de la administración pública*" correspondiéndole, en consecuencia, velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes, y *prestar protección á las garantías individuales.*

Las expresiones escritas en letra *cursiva*, que son nuevas en el artículo que estudiamos, han inducido, en más de un caso, á la creencia errónea de que, so color de proteger las garantías individuales, la Comisión Conservadora ó el Congreso podrían corregir ó enmendar resoluciones judiciales, sean sentencias definitivas ó providencias de mera tramitación.

Recordaremos los dos casos ocurridos después de la reforma de 1874, y nos parece que su simple exposición y las resoluciones en ellos libradas, bastarán para fijar claramente la verdadera inteligencia del precepto Constitucional.

El primer caso, ocurrido en 1875, está perfectamente narrado por la Corte Suprema en el informe que pasó á la Comisión Conservadora el 2 de Abril de aquel año, cuyo tenor es el siguiente:

"Corte Suprema de Justicia.—Santiago, 2 de Abril de 1875.—Esta Corte ha recibido la nota del 22 del pasado para que informe acerca de una solicitud del abogado don Ricardo Letelier, y prescindiendo por esta vez de la forma irregular de la co-

(1) Recuérdese que los Senadores y Diputados suplentes han sido suprimidos para lo sucesivo á virtud de la reforma de Agosto de 1888, que borró de la Constitución todos los preceptos que los constituían. *(Nota de los Editores.)*

municación dirigida por secretaría, cree conveniente exponer las principales consideraciones que, á su juicio, deben estar en conocimiento de V. E. en esta materia.

"Formóse en Talca un proceso criminal por un delito grave de que aparecía indiciado un individuo; y por ausencia del agente fiscal é inhabilidad del que debía subrogarlo, el Juez de letras nombró al abogado don Pedro Letelier para que ejerciera el cargo. Resistióse el nombrado á desempeñarlo y reclamó de la providencia del Juez; pero su solicitud fué denegada, no ya por el mismo magistrado que había verificado el nombramiento sino por otro que había tomado el conocimiento de la causa. Interpuesta apelación y concedida en todos sus efectos, se paralizó el juicio con grave detrimento de la inocencia del reo ó de la vindicta pública. Esta Corte, oídas las partes, confirmó la providencia apelada y condenó en costas al reclamante que había dado ocasión al retardo del juicio. Estas son las sentencias que se califican de actos de fuerza y que motivan la petición de que ésta se alce, es decir, de que se invaliden y anulen y se dejen sin efecto.

"Estos juzgamientos, cualquiera que sea el carácter que se pretenda atribuirles, son irrevocables por V. E. Ellos constituyen un juicio definitivamente resuelto, cuyo conocimiento no puede avocarse ni mucho menos hacer revivir el Congreso, ni el Presidente de la República, según el precepto del artículo 108 (hoy art. 99) de la Constitución.

"La competencia exclusiva de los Tribunales de justicia para juzgar en la causa formada por el delito cometido no puede ponerse en duda, y ella comprende precisa y necesariamente la de resolver todas las cuestiones incidentales concernientes al mismo juicio. Ninguna autoridad de otro orden puede apreciar estas cuestiones para confirmar ó revocar el fallo que se hubiere expedido sin invadir las facultades propias de un poder extraño que no le está sometido.

"La Carta Fundamental confiere á V. E. el cargo de velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes, prestar protección á las garantías individuales y dirigir al Presidente

de la República las representaciones conducentes á estos objetos; pero esta atribución tiene sus límites claramente deslindados; nunca llega hasta revisar los fallos de los Tribunales, alterando ó modificando lo que por ellos hubiere sido juzgado. Sin esta restricción V. E. sería el Tribunal Supremo en todas las materias judiciales ó, más propiamente, lo sería el Congreso, en cuya representación obra V. E. y sólo para darle cuenta de las reclamaciones que hubiere hecho.

"Los principios sumariamente insinuados impiden á esta Corte ocuparse en el examen de los fundamentos de la sentencia que expidió y de las alegaciones de la solicitud sobre que se le ha pedido informe. No puede, en efecto, discutirse ante V. E. la legalidad y fuerza de la cosa juzgada y del asunto ya fenecido, ni aun considerarse, si en la causa de que se trata, atendida la naturaleza del delito, debió intervenir el agente fiscal, si el ejercicio del Ministerio público en ese caso especial, y por falta de un funcionario que lo desempeñase, era una carga que pesaba en general sobre todos, y en particular sobre los abogados que por razón de sus conocimientos podían auxiliar mejor la acción de la justicia; si el Juez pudo designar á un individuo para este efecto; si al nombrado le fué lícito sustraerse á este deber, sin más razón ni excusa que su falta de voluntad, y otras cuestiones de análoga naturaleza. Para estimar el valor legal de todas ellas en el proceso de Talca, sería necesario que éste viniese ante V. E., es decir, que V. E. se avocase su conocimiento haciendo revivir el incidente fenecido.

"Esta Corte está animada del deseo de dar á V. E. testimonios de su deferencia, pero no puede prescindir del imperioso deber de no contribuir por su parte á que las funciones judiciales se invadan por otras autoridades, ó se confundan con las que son propias de éstas, y se salve la barrera que la Carta Fundamental ha puesto para deslindar las atribuciones de los Poderes que ella establece.

"Dios guarde a V. E.—*Manuel Montt.—José Alejo Valenzuela.—José Miguel Barriga.—Álvaro Covarrubias.—Alejandro Reyes.*—Á la Honorable Comisión Conservadora."

Las opiniones sostenidas por la Corte Suprema en el oficio que precedé, fueron, como no podían dejar de serlo, acogidas por la Comisión Conservadora en el caso á que hemos aludido, resolviéndolo de la manera siguiente:

"Santiago, 12 de Abril de 1875.—Vistos los antecedentes y oída la exposición verbal del interesado, la Comisión Conservadora declara que no se halla en el caso de hacer uso de las facultades que le confiere la parte 1.ª del artículo 58 (hoy 49) de la Constitución.—*Pérez.—Larraín.—Lira.—Barros Morán.—Miguel Campino*, secretario."

De la misma manera que la Corte Suprema y que la Comisión Conservadora de 1875, nos cupo á nosotros la honra de discurrir en sesiones de la Cámara de Diputados de 30 de Noviembre y de 1.º de Diciembre de 1877, á consecuencia de una solicitud presentada ante ella á nombre del reo de homicidio don Miguel J. Triviños, en que, quejándose de la tramitación dada á su causa por la Corte Suprema, pedía á la Cámara que, en virtud de estar llamada por la Constitución reformada á prestar protección á las garantías individuales, adoptara las medidas convenientes, á fin de que se diera á dicha causa la *tramitación ordinaria y legal.*

Como fiel exposición de nuestra manera de apreciar la naturaleza y alcance de la atribución Constitucional que examinamos, nos permitimos transcribir aquí íntegramente los dos discursos que pronunciamos en la recordada sesión de 30 de Noviembre de 1877, el que pronunció en la misma el señor don Jovino Novoa, y las pocas palabras que nosotros dijimos en la sesión del día siguiente.

Leída la conclusión de la solicitud, que nosotros no conocíamos, é informados de que se pedía que dicha solicitud pasara á Comisión, combatiéndose la indicación hecha por el Vice-Presidente señor don Enrique Cood para que fuera devuelta al peticionario, dijimos lo que sigue:

"EL SEÑOR HUNEEUS.—No necesito más, señor Presidente, para formar mi juicio acerca del alcance que debe darse á esta solicitud. Para mí es un recurso nuevo é inusitado contra el

primer Tribunal de la República y que tiende á constituir á la Cámara en un tercer Tribunal de apelación.

"Según lo que he alcanzado á oír del discurso de mi Honorable amigo el señor Diputado por San Fernando, el reo Triviños se queja de que se le ha negado una prórroga del término de prueba que él solicitaba, y pide á la Cámara protección, á fin de que esa prórroga le sea concedida. Esto es en sustancia lo que importa la solicitud.

"Desde luego, me llama la atención esto de recurrir á la Cámara quejándose de los procedimientos de un Tribunal. Supongamos que mañana la Corte Suprema, violando la Ley, da una sentencia injusta y condena á un ciudadano á la última pena. Éste se queja ante la Cámara. ¿Podría ésta, pregunto yo, aceptar esa solicitud y entrar de lleno á rever el fallo de la Corte Suprema? Indudablemente no, porque ello sería muy peligroso, y, sobre peligroso, inconstitucional.

"El reo, agraviado por la sentencia de la Corte, tiene todavía el camino expedito que la Constitución le franquea para pedir gracia, ya que considera que la sentencia ha sido injusta. El reo puede ocurrir al Presidente de la República, á fin de que, con acuerdo del Consejo de Estado, le conceda indulto, si lo tiene á bien; pero de ninguna manera á la Cámara.

"Yo creo que cada rama del Poder Público debe ser respetuosa respecto á las facultades de las demas ramas del mismo Poder. Para algunos es doctrina indiscutible esto de que conviene ir ensanchando las libertades individuales, limitando las atribuciones del Poder Judicial y las del Ejecutivo, y confiriéndolas al Congreso. Yo no pienso de la misma manera.

"Yo acato y respeto todas las opiniones; pero sostengo que no hay libertad donde existe acumulación en un Poder de las atribuciones que deben corresponder á los otros. La verdadera libertad consiste en asegurar al individuo la plenitud de sus derechos, sin sujetar el ejercicio de éstos á trabas de ninguna especie, bien sea que éstas emanen del Poder Judicial, del Ejecutivo ó del Legislativo. Y esas trabas no deben ser establecidas sino cuando lo exijan graves consideraciones de órden público.

"Todo despotismo es inaceptable, aun cuando lo ejerza el Congreso Nacional.

"Permítame ahora la Cámara ocuparme brevemente en la indicación presentada por mi Honorable amigo el señor Vice-Presidente.

"El reo Triviños se apoya en la disposición contenida en el inciso 1.º, artículo 58 (49) de la Constitución, que dice:

"1.º Velar por la observancia de la Constitución y de las " Leyes, y prestar protección á las garantías individuales."

"De manera, señor Presidente, que si hubiéramos de entender esta disposición Constitucional como la entiende el reo, resultaría que jamás tiene el Congreso mayor suma de facultades que cuando se encuentra representado por la Comision Conservadora. Cuando funciona el Congreso, la Constitución le señala sus atribuciones en el artículo 38 (29) y no puede excederse de ellas; pero ahora se quiere que cuando por él funciona la Comisión Conservadora, tenga un poder ilimitado respecto de los demás poderes.

"Respecto de las facultades de la Comisión Conservadora se invocan los dos primeros incisos del artículo 58 (149.)

"Pero se olvida lo que la Constitución dispone en el artículo 108 (99) respecto á las atribuciones del Congreso, á quien niega la facultad de inmiscuirse en las causas pendientes y la de avocarse procesos fenecidos. Es natural creer, pues, que la Constitución no ha borrado en un artículo lo que escribió en el otro.

"El proceso del reo Triviños está pendiente, y si cree que los Tribunales han violado la Ley, tiene muy expedito su derecho para acusarlos en la forma correspondiente. Ante la Cámara no puede traerse una acusación contra la Corte Suprema. Sólo la Cámara misma podría acusarla ante el Senado por notable abandono de sus deberes y no por otro motivo. En apoyo de esta doctrina tenemos la resolución que adoptó el Senado en 10 de Mayo de 1869 cuando fué acusado ante él el Tribunal Supremo. El Honorable Senado sentó entonces el buen precedente de que la Corte Suprema sólo puede ser acusada en la forma que acabo de expresar.

"Por otra parte, el inciso 2.º del artículo 58 (49) explica el sentido del inciso 1.º, que ha paralogizado á algunos señores Diputados.

"Dice el inciso 2.º:

"Dirigir al Presidente de la República las representaciones " conducentes á los objetos indicados y reiterarlas por segunda " vez si no hubiere bastado la primera."

"El inciso 1.º dice:

"Velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes, " y prestar protección á las garantías individuales."

"Ahora, ¿en qué consiste esta protección que debe la Comisión Conservadora á las garantías individuales? No en otra cosa que lo que deja comprender el inciso 2.º Y si este inciso 2.º faculta á la Comisión Conservadora sólo para dirigir representaciones al Presidente de la República para los objetos indicados en el 1.º, es evidente que la Constitución quiere que la vigilancia que encomienda á la Comisión se ejerza sobre los empleados subalternos del orden administrativo, pero de ningún modo sobre los miembros del Poder Judicial, respecto de los cuales el inciso 3.º del artículo 82 (73), también reformado, no confiere facultad alguna al Presidente de la República cuando se trata de torcida administración de justicia, como sucede en el caso actual, sino sólo cuando se trata de su conducta ministerial y nada más que de ésta.

"Esta es la inteligencia recta de la Constitución, y no se puede hacer que la Cámara se mezcle en los procedimientos de los Tribunales de Justicia. Si hoy resuelve la Cámara mezclarse en este asunto, mañana tendremos aquí cincuenta solicitudes en que á título de pedir protección para las garantías individuales, se querría que la Cámara se ingiriera día por día en la tramitación de los pleitos. ¿Y es posible aceptar un sistema semejante? ¿Querría acaso la Cámara arrogarse las facultades omnímodas de un Largo Parlamento, como el que mandó á la horca á Carlos I, ó de una Convención Nacional, como la que envió á la guillotina á Luis XVI?

"Yo no lo creo ni por un solo instante.

"Muy mal ejemplo daría, pues, el Congreso chileno si autorizase la solicitud de Triviños. Creo, señor, que he comprendido bien el asunto, y espero que la mayoría de la Cámara piense como yo. Por eso rechazo la indicación para que el asunto pase á Comisión, y aceptaré, cuando llegue el caso, la indicación del señor Vicepresidente. Todo otro camino significaría que la Cámara se atribuye una competencia de que carece por completo, y establecería un precedente funesto que no autorizaré con mi voto."

Contestando á algunas observaciones del señor don Zorobabel Rodríguez, lo hicimos en la forma siguiente:

"El discurso que acaba de pronunciar el Honorable Diputado por Chillán me obliga á volver de nuevo al debate.

"Su Señoría ha combatido la indicación del señor Vice-Presidente, fundándose en que ella importa una violación de la Constitución, por cuanto desconoce el derecho de petición que la Constitución acuerda á todos los ciudadanos. Creo que en este punto Su Señoría esta paralogizado. La Constitución asegura á los habitantes de Chile el derecho de dirigir peticiones á todas las autoridades constituídas, pero con la condición de que se proceda en términos respetuosos y *convenientes*.

"La solicitud de Triviños estará redactada en términos respetuosos, si se quiere; pero no lo está en términos *convenientes*, porque no es legalmente *conveniente* aquello que peca abiertamente contra la Constitución misma que nos rige, y ya he manifestado que ella está en abierta pugna con lo dispuesto en el artículo 108 (99).

"En efecto, ¿qué clase de medidas dictaría la Cámara, si quisiera dar cabida á la petición de Triviños? ¿Se dirigiría al Presidente de la República? Si tal cosa hiciera, ¿qué haría el Presidente de la República? Podría recurrir al Ministerio Público; pero entretanto, la marcha de la causa no se interrumpiría por eso; seguiría su curso natural, y esto mismo está manifestando la inutilidad de la solicitud. La Cámara no tiene facultad de revisar un fallo dado por la Corte Suprema, sea bueno ó malo.

"La Constitución dice que ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden avocarse el conocimiento de causas pendientes ni revivir las fenecidas. Y ¿puede negarse que esta es una causa pendiente? ¿Podría sostenerse que la resolución de la Cámara en este asunto no iría á ejercer una grande influencia en la marcha de la causa? ¿Es posible desconocer que de esta manéra se vulneraría la independendencia del Poder Judicial?

"Para los que piensan como yo, es indudable que la solicitud no se presenta en una forma *conveniente*.

"Podemos estar en desacuerdo en cuanto al antecedente. Si el señor Diputado por Chillán cree que es discutible la Constitucionalidad de la solicitud, está bien. Yo respeto ese modo de ver.

"Pero hágasenos también á nosotros la justicia de que creemos que el procedimiento no es correcto. ¿Cómo es posible que nosotros vayamos á tramitar una solicitud que, á nuestro juicio, es contraria á la Constitución?

"No tenemos duda alguna respecto de la incompetencia de la Cámara. Y entonces ¿para qué pasamos la solicitud á Comisión?

"Pongámonos en este caso. Supongamos que mañana el Presidente de la República, en uso de sus atribuciones Constitucionales, remueve á un Intendente de provincia. ¿Qué diría la Cámara si el Intendente removido se le presentase diciendo: Yo pido á la Cámara que me reponga en mi destino?

"Es un ejemplo en que la Cámara no puede absolutamente ejercer medida alguna. ¿Podría la Cámara tomar en consideración una solicitud de esa clase? ¿Qué haría la Cámara? Diría: el Presidente de la República ha hecho esto en virtud de sus atribuciones; tal vez hizo mal en separar al Intendente. Y podría decir al Ministro: esta medida me parece buena ó mala.

"Pero el Ministro del ramo le diría también: la Constitución, en la parte 6.ª de su artículo 82 (73), me confiere esa facultad.

"Y cuidado, señor Presidente, que estoy citando un caso que

ha ocurrido ya entre nosotros. El año de 1849 se pidió cuenta al Ministro del Interior por una destitución de esa clase, y el Ministro contestó sencillamente de esa manera; y la mayoría de la Cámara, que era contraria al Ministerio, no tuvo qué replicar.

"Ahora, si el Presidente de la República obra bien ó mal, eso es otra cosa.

"Yo he querido simplemente satisfacer esa objeción que hacía el Honorable Diputado por Chillán, porque, siendo una opinión ilustrada, deseaba contestarla desde que no estoy de acuerdo con ella.

"Su Señoría cree que la Cámara violaría la Constitución aceptando la indicación del señor Vicepresidente, y yo manifiesto á Su Señoría cómo es que, si la solicitud es contraria á la Constitución, es por lo mismo *inconveniente*, y cómo es que, aceptando la indicación del señor Vicepresidente, lejos de violarla, respetaremos la Constitución."

Como el señor Rodríguez insistiera en su opinión, el señor don Jovino Novoa, participando de la nuestra, pronunció el discurso siguiente, en la recordada sesión de 30 de Noviembre de 1877:

"EL SEÑOR NOVOA (don Jovino).—Llegué á la Sala de sesiones, señor Presidente, cuando hacía uso de la palabra el Honorable Diputado por Valparaíso; pero por el giro de la discusión me persuadí de que la Cámara tenía sobre su mesa una solicitud del reo Triviños, sobre la cual se trataba de tomar alguna resolución.

"Con el objeto de manifestar mi opinión á este respecto, pedí al señor Secretario me remitiera dicha solicitud, y en vista de lo que ella expone, creo que debe ser inmediatamente devuelta, por ser la Cámara incompetente para proveerla.

"Después de hacer una exposición del proceso que conocemos, y que yo llamaría proceso moroso, dice la solicitud;

"Llamado V. E. por la Constitución reformada *á prestar amparo y protección* á las garantías individuales, se encuentra, á mi juicio, en el caso de hacer uso de sus altas atribuciones, toman-

" do las providencias necesarias á fin de que se *dé á la causa su* " *tramitación ordinaria y legal.*"

"Se pide, pues, que se tome medidas sobre el particular; que la Cámara revea y corrija la tramitación tortuosa que, á juicio del solicitante, se ha dado al proceso, y que establezca el procedimiento correcto que, en concepto del reo, no se ha cumplido.

"Y en la parte final de la solicitud expresa lo siguiente:

"Por tanto, á V. E. suplico se sirva adoptar las medidas que " estimare convenientes, á fin de que se dé á mi causa la trami- " tación legal."

"De manera que la petición hecha por el reo Triviños importa que la Honorable Cámara se constituya en Tribunal de revisión de los procedimientos judiciales, dictando medidas de tramitación para los procesos de que debe tomar conocimiento la Excelentísima Corte Suprema.

"Yo preguntaría, señor, si á un individuo, mañana en virtud de la facultad que le otorga la Constitución de hacer petición á las autoridades constituídas, se le ocurriera presentar una solicitud pidiendo que á él se le dieran los dieciocho mil pesos de renta de que goza el Presidente de la República, ¿la acogería la Honorable Cámara? ¿Sería digno y decoroso para el Cuerpo Legislativo atender á una solicitud como ésta, que sólo podría ser obra de un cerebro extraviado?

"Si yo mañana me presentara á la Cámara solicitando declarase que el sueldo que perciben todos los miembros de los Tribunales de Justicia, debía asignárseme, la Cámara ¿admitiría y trataría tan disparatada solicitud? No, por cierto; como no trataría otra semejante á aquella á que se ha referido el honorable Diputado por Elqui, de que un Intendente de Provincia removido de su puesto por el Presidente de la República, pidiera amparo y protección para que se le repusiese en su destino. La Cámara diría: No debo tratarla porque, acogiéndola, violo manifiestamente las prescripciones Constitucionales. Y puesto que aquí estamos para amparar y proteger las garantías individuales y observar los preceptos de nuestra Carta Fundamental, no

debemos aceptar solicitudes que importen para la Cámara una flagrante infracción de nuestra Constitución, como es el absurdo contenido en la presentada á nombre del reo Triviños.

"Yo comprendería que se dijese: la Corte Suprema ha obrado ilegalmente, y en uso de las facultades que la Constitución me concede, acuso á dicho Tribunal y solicito de la Cámara que, en vista de lo que aquélla dispone, designe el Tribunal competente para apreciar los hechos que motivan mi petición. Si tal fuera la solicitud del reo, la Cámara debiera tomar conocimiento de ella. Y si los actos del Supremo Tribunal de Justicia merecían estudio ante el Senado, éste entraría á calificarlos. Pero la solicitud que se nos presenta pide que la Cámara, ingiriéndose en los procedimientos judiciales, ordene cuál es la tramitación que debe darse al proceso iniciado.

"Al solicitar el reo Triviños que esta Cámara dicte las medidas necesarias para que se dé á su causa la tramitación correspondiente, quiere decir que el Congreso debe conceder mayor término de prueba. ¿Puede la Honorable Cámara vacilar en declararse incompetente para fallar sobre una solicitud semejante?

"Pero se dice: no es posible devolver una solicitud que no ha sido estudiada; pues yo observo que la estamos estudiando, y al ordenar que se devuelva, no la rechaza sin imponerse de su contenido. Yo entiendo, pues, que al devolver la Cámara esta solicitud por creerse ella incompetente para inmiscuirse en la tramitación de negocios judiciales, no rechaza esa solicitud sin conocerla, sin oír; al contrario, la rechaza con pleno conocimiento de ella, puesto que se necesita conocerla á fondo para declarar "No soy competente para tomar medida alguna; de-" vuélvase." Esto me parece evidente.

"Á riesgo de molestar á la Cámara, voy á permitirme agregar algo sobre la teoría Constitucional en materia de garantías individuales y el deber del Congreso de vigilar por ellas, y lo hago, porque se ha insistido en esta cuestión, á pesar de la clara y fundada exposición que, con su autorizada y brillante palabra ha hecho mi Honorable amigo el señor Huneeus.

"El artículo 58 (49) de la Constitución recomienda efectiva-

mente á la Comisión Conservadora, en representación del Congreso, velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes y prestar protección á las garantías individuales. Pero ¿cómo debe ser esta protección? ¿En qué consistirá?

"Supongamos, señor, que durante el receso del Congreso un Tribunal de Justicia violara la Constitución de una manera que se quiera. ¿Qué haría, que debería hacer la Comisión Conservadora? Velar, dice la Constitución, por su observancia; pero ¿cómo? La misma Constitución se lo dice: requiriendo á la autoridad competente para que hiciera cumplir con su deber á ese Juez; y ¿con qué objeto haría este requirimiento? ¿Para cambiar por sí misma los procedimientos del Juez? De ninguna manera, porque eso no lo puede hacer ni el mismo Congreso. Lo único que la Comisión Conservadora, como el Congreso, puede hacer, es establecer de parte de quién está la responsabilidad, para proceder en seguida como lo determina la Constitución respecto á la manera de hacer efectiva esa responsabilidad, la cual sólo puede hacerse efectiva en los casos determinados y taxativos que la Constitución expresamente enumera.

"Establecida la responsabilidad del acto denunciado, ¿cómo procederían la Comisión Conservadora ó el Congreso? La Comisión Conservadora daría cuenta al Congreso y éste por medio de la Cámara de Diputados entraría á apreciar los capítulos en que se fundaran el cargo ó los cargos; estimaría si eran bastante poderosos para entablar una acusación ante el Senado, quien entonces se pronunciaria, pero se pronunciaría, no para deshacer lo hecho, como en el caso actual se exige, sino para imponer alguna pena á la autoridad declarada culpable.

"Esta es la teoría Constitucional, esta es la manera cómo, según ella, debe el Congreso velar por la observancia de la Constitución y de las Leyes.

"Ahora, volviendo á la solicitud que nos ocupa, ¿tiene ella algo de parecido á los casos en que puede el Congreso entrar á juzgar la conducta de los Tribunales de Justicia? Aquí se trata de una solicitud tan abiertamente inconstitucional, como lo sería la de pretender que el sueldo de dieciocho mil pesos del

Presidente de la República debía otorgarse al solicitante y no al Supremo Magistrado de la Nación. ¿Cómo puede pedirse informe de Comisión para desechar semejante disparate?

"Por estas consideraciones, y para no molestar más á la Cámara, termino pidiéndole que se pronuncie sobre la solicitud presentada, en la forma propuesta por nuestro Honorable Vicepresidente, señor Cood, devolviéndola."

En la sesión de 1.º de Diciembre de 1877, á propósito de ciertas observaciones del señor don José Manuel Balmaceda, condensamos nuestras opiniones en las palabras siguientes:

. . . . . .

"EL SEÑOR HUNEEUS.—Tomo la palabra sólo para hacer dos observaciones:

"Es la primera, que la Constitución reformada y la antigua en nada difieren sustancialmente acerca del derecho de petición. Según la parte 6.ª del artículo 12 (10) de la reformada, el derecho de petición debe ejercerse procediendo en términos respetuosos y *convenientes*. Según la antigua, debía ejercerse procediendo *legal* y respetuosamente. Toda la diferencia consiste en la sustitución de la palabra *conveniente* á la expresión *legal*. Diferencia es ésta que no lo es en el fondo, porque no es *conveniente* una solicitud que no es *legal*, y es en alto grado *inconveniente* una petición que viola abiertamente la Constitución y que importa un verdadero desatino, porque no otro calificativo merece la idea de constituir á la Cámara en Tribunal llamado á rever los fallos de los Tribunales de Justicia.

"Solicitudes semejantes, se devuelven, como vulgarmente se dice, sin más auto ni más traslado. La incompetencia de la Cámara es algo tan evidente, que no puede ponerse en duda.

"En segundo lugar me permito hacer notar. . . . . .

. . . . . .

que la mejor prueba de la notoria incompetencia de la Cámara para conocer en la solicitud de Triviños, consiste en su absoluta imposibilidad de dictar medida alguna en el sentido que se pretende. El Honorable Diputado por Carelmapu acaba de decirnos que la Cámara podría elevar una representación al Pre-

sidente de la República llamando su atención al procedimiento de la Excelentísima Corte Suprema.

"Suponiendo que tal cosa hiciera la Cámara, ¿qué avanzaría con ello? pregunto yo. Nada, absolutamente nada. El Ministro de Justicia recibiría el oficio de la Cámara, y, aun queriéndolo, nada podría hacer respecto de la Corte Suprema, por la sencillísima razón de que en el caso actual se trata de un acto de la Corte que no está sujeto á la vigilancia del Ejecutivo. Según la parte 3.ª del artículo 82 (73) de la Constitución, en la forma que tiene después de la reforma de 1874, hoy el Presidente de la República carece de facultad para ingerirse en la *pronta y cumplida administración de justicia*, pudiendo sólo velar sobre la *conducta ministerial* de los jueces, lo que es cosa bien distinta.

"Se concibe que si un Ministro de la Corte Suprema abandonara su asiento en el Tribunal durante un mes ó dos sin licencia de la autoridad competente, podría, por esa falta meramente *ministerial*, ser amonestado por el Ejecutivo. Pero, después de la reforma de la Constitución, no puede sostenerse que semejante amonestación pueda dirigirse por el Presidente de la República á un Tribunal que administra justicia *cumplida* ó no *cumplidamente*.

"Esta reforma importante, en la cual no ha parado mientes, quizá, el Honorable Diputado por Carelmapu, manifiesta que la representación que la Cámara elevara al Ejecutivo en casos como el actual, no produciría efecto alguno y sería del todo ineficaz. Semejante resultado, que sería inevitable, si tal paso se diera, revela claramente la notoria incompetencia del Congreso para conocer en solicitudes como la que en este momento nos ocupa.

"Todavía más. Lo dije anoche y lo repito ahora. Ni aún ante el Senado podría esta Cámara acusar á los Magistrados de la Corte Suprema por el crimen de torcida administración de justicia ó por el de inobservancia de las Leyes que reglan el proceso. Esta Cámara podría acusarles sólo por *notable abandono de sus deberes*, lo que es cosa bien diversa. Y aun por

los dos delitos á que acabo de referirme, la Corte Suprema no puede ser acusada por nadie, ni en caso alguno, según lo dispuesto en la Ley vigente sobre Organización y Atribuciones de os Tribunales.

"Lo dicho basta y sobra para que la Cámara comprenda que no es aceptable otro procedimiento que el de devolver la solicitud de Triviños, como lo ha pedido mi Honorable amigo el señor Cood, porque ese procedimiento significa la declaración implícita de que la Cámara se reconoce *incompetente* de todo punto para conocer de tan anormal como absurda petición."

La Cámara, en la referida sesión de 1.º de Diciembre de 1877, pensó como nosotros, aprobando, por treinta y ocho votos contra ocho, la siguiente proposición: "Oída la discusión promovida por la solicitud de Miguel Triviños, la Cámara declara que *no es competente* para resolver sobre ella."

La teoría sancionada en este caso por la Cámara de Diputados es, como se ve, la misma sostenida por la Corte Suprema y acogida por la Comisión Conservadora en Abril de 1875.

***

Antes de la reforma del artículo 58 (49) de la Constitución, la Comisión Conservadora jamás había ejercido la atribución que tuvo desde 1833, y que había tenido también conforme á la Constitución de 1828, de velar sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes. Sus funciones se habían reducido á prestar su acuerdo al Ejecutivo para la concesión de ascensos militares, en receso del Senado, ó á declarar si había ó no lugar á formación de causa contra algún Diputado, durante el receso de la Cámara respectiva. ¡¡Pobre papel que habría hecho apetecible la supresión completa de la Comisión misma, llamando en esos casos extraordinarios á la Cámara correspondiente al ejercicio directo de sus atribuciones Constitucionales!!

Sólo en Mayo de 1876 llegó el caso de que la Comisión Conservadora pusiera en ejercicio por primera vez, que nosotros sepamos, sus altas atribuciones inspectivas, á consecuencia de la

presentación que le fué elevada por los señores don Benjamín Vicuña Mackenna, don Justo Arteaga Alemparte y don Isidoro Errázuriz, denunciando una serie de hechos abusivos, que minaban la pureza y libertad de las elecciones populares que habían tenido lugar en los dos meses anteriores, y pidiendo á la Comisión pusiera en ejercicio las facultades que le confiere el artículo 58 (49) de la Carta Fundamental.

Los cargos formulados por los tres mencionados señores afectaban á muchos funcionarios administrativos, principiando por el Gabinete á quien se imputaba el cambio de Intendentes y Gobernadores, hecho á última hora con propósitos intervencionistas; siguiendo con el Intendente de Valparaíso, á quien se imputaba principalmente el bando ó decreto librado por él el 17 de Abril de aquel año; continuando con algunos Gobernadores departamentales, y terminando con algunos Subdelegados.

El denuncio se presentó con proporciones tan vastas, que la Comisión Conservadora, de la cual nos cabía á nosotros la honra de formar parte, principió por ordenar el 4 de Mayo del año citado, que los señores reclamantes presentaran una minuta escrita concretando aquellos cargos que importaran infracción de la Constitución ó de las Leyes.

Hecho esto, la Comisión celebró varias sesiones desde el 13 hasta el 25 de Mayo, adoptando los acuerdos que se consignan en las actas que publicamos, entre las piezas contenidas al fin de este volumen (1).

Los votos que tuvimos la honra de emitir durante aquéllas sesiones fueron determinados por las ideas que abrigábamos y abrigamos todavía acerca del carácter de la Comisión Conservadora y acerca de la naturaleza de las atribuciones que hoy la corresponden conforme á lo dispuesto en los incisos 1.° y 2.° del artículo 58 (49).

Procuraremos condensarlas con la claridad y precisión que nos sea posible.

***

(1) Anexo núm. 15.

La Comisión Conservadora *no* es un Tribunal y *no* está llamada á fallar. Su acción es *meramente inspectiva* y se limita á dirigir representaciones al Ejecutivo, en los casos á que aluden los párrafos 1.º y 2.º del artículo 58 (49). La Comisión *dictamina, representa;* pero *no resuelve ni sentencia* en esos casos. No está, por consiguiente, sujeta á las reglas que las Leyes señalan á los Tribunales para tramitar y para decidir. Es la Comisión un cuerpo político *inspectivo* que *procede y dictamina como jurado*, según el leal saber y entender de los miembros que la forman.

Si la Comisión está encargada de ejercer, en *representación del Congreso y durante su receso*, la supervigilancia que á éste compete sobre todos los ramos de la Administración pública, es claro que no sería dable atribuirle facultades de que careciera el Congreso mismo; y como éste carece de la facultad de ejercer funciones judiciales de aquellas que el artículo 108 (99) atribuye exclusivamente á los Tribunales establecidos por la Ley, es evidente que la Comisión carece *a fortiori*, de la de ingerirse en procesos sometidos al conocimiento y decisión de la justicia ordinaria, de la de suspender su curso, de la de avocárselos y de la de revivir procesos fenecidos.

Más todavía.

Para mantener la separación debida entre los Poderes Públicos y para respetar la independencia de cada uno de ellos, dentro de la esfera que le es propia, velando, sin embargo, por la observancia de la Constitución y de las Leyes y prestando protección á las garantías individuales, es lógico afirmar que la Comisión no debe interponer su acción inspectiva, sino en aquellos casos en que, tratándose de infracciones á la Constitución ó á las Leyes, ó de abusos ó de atentados cometidos contra las garantías individuales, no bastaren ó no fueren suficientemente eficaces y expeditos, para hacer cesar el abuso, si éste no hubiere cesado, y para obtener en todo caso el castigo del culpable, los remedios ordinarios establecidos por las Leyes; en aquéllos casos en que se tratare de hechos cuya gravedad fuera tal, atendida su naturaleza, las circunstancias en que tuvieron lugar,

la categoría de los funcionarios que los hubieren cometido, ó las trabas establecidas para perseguir la responsabilidad de éstos, que sólo podría ser eficaz y expedita para su represión la intervención directa de las Cámaras mismas, en uso de las atribuciones inspectivas que les competen.

Guiados por estas consideraciones, que á la Comisión misma incumbe apreciar, sin perjuicio de la responsabilidad que pesa sobre sus miembros ante el Congreso, creímos en 1876, que tratándose del decreto expedido por el Intendente de Valparaíso el 17 de Abril de aquel año,—decreto que reputamos inconstitucional é ilegal,—la Comisión debió dirigir una representación al Presidente de la República, ya que no para obtener que fuera revocado, puesto que sus efectos habían cesado, á lo menos para evitar la repetición de semejantes atentados. Las circunstancias en que ese decreto se dictó; la grave naturaleza de las disposiciones que contenía; las trabas y dificultades con que los directamente ofendidos por él tenían que tropezar para perseguir la responsabilidad del Intendente, autor de aquellas medidas, y sujeto, por otra parte, á la acción fiscalizadora de la Cámara de Diputados, y, por consiguiente, á la de la Comisión; importaban razones que, á nuestro juicio, requerían la acción directa de la Comisión.

En el caso de abusos de Inspectores ó Subdelegados, consistentes en el servicio compulsivo de patrullas, impuesto á los ciudadanos, no concurrían tales circunstancias. Aquellos funcionarios, interpretando y aplicando mal, sin duda alguna, el artículo 166 de la Ley de Régimen Interior, obedecían á una práctica contraria á la Ley, pero constantemente observada entre nosotros durante largos años. Las Leyes no los rodean, como á los Intendentes y Gobernadores, de garantías que traben ó dificulten la acción que contra ellos pudiera interponerse en razón de tales medidas. Lejos de eso, se les puede acusar *fácilmente*, en razón de ellas, ante el Juez letrado ordinario, y puede, por consiguiente, obtenerse pronta reparación del abuso por el mismo ofendido ante los Tribunales llamados á conocer de las causas criminales. Por estas razones, creemos que la Co-

misión obró bien al *no admitir siquiera á examen* los cargos que con este motivo se formularon.

Otro tanto decimos relativamente al acuerdo de no admitir á examen el cargo aducido contra el señor don Belisario Henríquez con motivo de la nota explicativa agregada por él, en su carácter de Primer Alcalde del Cabildo de Santiago, al acta de la Junta Escrutadora de la elección municipal habida en este Departamento en Abril de 1876; porque, si ese acto fué indebido, importaba un delito sobre el cual pendía ante los Tribunales ordinarios un proceso del cual éstos conocían y debían conocer exclusivamente, según el artículo 108 (99) de la Constitución y el 5.º de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales.

*
* *

INCISO 3.º DEL ARTÍCULO 58 (49).—Los actos en que el Presidente de la República debe proceder de acuerdo con la Comisión Conservadora, cuando el Senado se hallare en receso, son los mencionados en las atribuciones 9.ª, 10.ª y 17.ª del artículo 82 (73) de la Constitución.

*
* *

INCISO 4.º DEL ARTÍCULO 58 (49).—La atribución de pedir al Presidente de la República convoque al Congreso á sesiones extraordinarias, cuando lo exigieren, á juicio de la Comisión Conservadora, circunstancias extraordinarias y especiales, no nos parece bastante para dar á dicha Comisión toda la respetabilidad y prestigio necesarios, porque el Ejecutivo *podría negarse á decretar la convocatoria* (1), y porque, aun queriéndola el Presidente de la República, podría encontrarse en la imposibilidad de llevarla á efecto, si el Consejo de Estado le negase el acuerdo que, para tal medida, exige la parte 5.ª del artículo 82 (73). (2).

(1) Igual opinión sostuvieron los señores don Antonio Varas, en sesión del Senado de 6 de Junio de 1881, y don Belisario Prats, en sesión del 7 del mismo mes y año. *(Nota del Autor.)*

(2) El caso de negarse el Ejecutivo á convocar al Congreso á sesiones

Creemos, por consiguiente, que el inciso 4.º del artículo 58 (49) debe ser reemplazado por el 3.º del artículo 92 de la Constitución de 1828, que confería á la Comisión Permanente la facultad de acordar *por sí sola*, en caso de ser insuficientes las representaciones que hubiere dirigido al Presidente de la República, la convocación del Congreso á sesiones extraordinarias.

***

El inciso 5.º del artículo 58 (49) no sugiere observación alguna. Nada más natural que el que la Comisión Conservadora, que obra sólo en representación del Congreso y durante su receso, dé cuenta á éste, tan luego como se reuniere, de las medidas que hubiere tomado en desempeño de su cargo.

***

En cuanto á la responsabilidad de los miembros de la Comisión Conservadora, nos referimos á lo que acerca de ella dijimos al ocuparnos en el artículo 38 (29).

extraordinarias, ocurrió el 29 de Abril de 1881, fecha en la cual acordó la Comisión Conservadora pedir al Presidente de la República que convocara al Congreso á sesiones extraordinarias para ocuparse en los asuntos relativos á la guerra. Con la misma fecha contestó el Ejecutivo que «no constándole la existencia de circunstancias extraordinarias y excepcionales que exigieran la convocatoria del Congreso á sesiones extraordinarias en el corto tiempo que faltaba para el 1.º de Junio, tenia el sentimiento de decir á la Comisión que no consideraba oportuno anticipar la reunión del Congreso». *(Nota del Autor)* (*).

(*) El caso se ha repetido el 25 de Abril de 1890, fecha en la cual el Presidente de la República, fundándose en consideraciones análogas á las validas en 1881, excusó la convocatoria del Congreso á sesiones extraordinarias, solicitada por la Comisión Conservadora para el más pronto despacho e los Proyectos de Ley de Elecciones y de Municipalidades. *(Nota de los Editores.)*

FIN DE LA PRIMERA PARTE

ANEXOS

ANEXO NÚMERO 1

Incorporados á la Cámara, en nuestra calidad de Diputado suplente por Ancud, en sesión de 3 de Julio de 1865, en momentos en que se discutían la reformabilidad del artículo 5.° (4.°) de la Constitución y el Proyecto de Ley Interpretativa de dicho artículo, tuvimos la honra de expresarnos de la manera siguiente:

"El señor Huneeus.—Partidario como el que más, señor Presidente, de la reforma de la Constitución, he creído cumplir con un deber de conciencia y de sentimiento al apresurarme á tomar un asiento en esta Cámara, quizás de una manera que algunos miembros han podido considerar extraña, no para hablar, agregando el peso de mi pobre palabra al de las razones que militan en pro de la reforma, sino para contribuir con mi voto al triunfo de las ideas que profeso.

"Siendo partidario decidido de la reforma constitucional, debo serlo con mayor razón de la del artículo 5.° (4.°), y me había propuesto tomar la palabra con el objeto de expresar una idea semejante á la que el Honorable Diputado por Casablanca ha patrocinado en su discurso, es decir, estaba decidido por la adopción de un término medio entre las dos opiniones extremas que se habían manifestado anteriormente en el seno de la Cámara. Conservando el artículo 5.° (4.°) en su primera parte, porque soy católico (bien que, mirada la cuestión á la luz de los principios rigurosos del Derecho Público, reconozco con los Honorables Diputados por Copiapó, por Itata y por Illapel, que no puede el Estado tener una religión), habría pedido la reforma de su parte final.

"Se presenta ahora el mensaje del Presidente de la República, y creo que la Cámara puede ocuparse en él, ya que, según se me ha dicho, ha merecido la aprobación de la Cámara de Senadores por todos sus votos, menos uno. Apenas creo necesario decir que nosotros estaremos por el Proyecto de Ley, consecuentes con nuestro deseo de que el artículo sea reformado.

"Pero ¿cuál es el alcance de este Proyecto? ¿Qué mira se ha propuesto con él el Presidente de la República? ¿Qué resultado produciría su adopción, partiendo del hecho de que la Cámara está ocupándose exclusivamente en estas sesiones en la reforma de ese mismo artículo que se quiere interpretar?

"No lo sé; pero si se ha creído poner con el Proyecto un atajo á la reforma é impedirnos la continuación de nuestros debates, se sufre una lamentable equivocación.

"Ese mensaje, que tiene ya la aprobación de la Cámara de Senadores, está manifestando que la gran mayoría del pueblo chileno pide la reforma, y es un argumento más en favor de la causa que sostenemos los que la solicitamos. No rechazamos la Ley Interpretativa, pero queremos sí, y lo querremos siempre, que la Ley no subrogue á las disposiciones constitucionales. ¿Serían admisibles las garantías constitucionales con el solo fundamento de una Ley? La libertad de conciencia, la propiedad, la seguridad individual, ¿deberán consignarse en una Ley expuesta á variaciones infinitas y á veleidades que no ejercen su imperio sobre una Constitución? De ninguna manera. Uno de los grandes defectos de que adolece la Constitución de 1833 es el de encargar muchas veces sus preceptos á Leyes reglamentarias, mediante las cuales más de una vez se han hecho ilusorios; y no debe permitir la Cámara que ese defecto tome mayor cuerpo con la consignación de una de las más preciosas garantías del hombre en una simple Ley Interpretativa.

"¿Qué se pretende con el Proyecto? Nada menos que borrar del Código Fundamental esa garantía; nada menos que sostener que tanto vale la Ley como el precepto constitucional para las autoridades y los ciudadanos; absurdo y absurdo tremendo, que espero sabremos evitar.

"Si es cierto que el Ejecutivo aprueba la idea de reformar el artículo 5.° (4.°), ¿por qué no reformarlo? ¿Y por qué, en lugar de reformar el artículo, se nos presenta de improviso y con el objeto, sin duda, de

sorprender á la Cámara, un Proyecto de Ley Interpretativa, aprobado como por telégrafo por la Cámara de Senadores?

"He dicho y volveré á decir que prestaré mi voto al Proyecto; pero lo considero deficiente por sí sólo para satisfacer las justas exigencias del país.

"Se me ha informado que algunos miembros de este Honorable Cuerpo tenían la determinación de presentar á la Cámara un Proyecto análogo al en que nos ocupamos, en las sesiones diurnas; pero este Proyecto muy poco habría significado una vez que la Cámara acordase que la segunda parte del artículo constitucional necesita de reforma. La reforma es imprescindible, suceda lo que quiera, y no debemos apartar de ella la vista en ningún caso.

"Si es verdad que muchos de los Honorables Diputados pidieron, siendo miembros de la oposición, la reforma del artículo 5.° (4.°) porque la creían indispensable, ¿por qué se apartarían hoy de ella? ¿No es verdad que esa idea triunfaría á pesar de los obstáculos que la Constitución misma opone á esta reforma? ¿Por qué entonces no entrar de lleno en la cuestión capital?

"Estoy por el Proyecto del Gobierno, pues lo creo útil, teniendo presentes las dilaciones que pueden sobrevenir en la reforma del artículo constitucional. La reforma, téngalo presente la Cámara, puede tardar dos, cinco, ó seis años. Quizás en las sesiones que nos restan del presente año no alcance á discutirse el Proyecto ni el informe que sirve de base al debate, y tal vez esto sólo pueda conseguirse en las sesiones del año venidero. Entonces el Proyecto de Reforma aceptado por esta Cámara pasaría á la de Senadores en 1867. Si el Senado, como me permito dudarlo, no aceptase el Proyecto, ó si el Gobierno, como también me permito dudarlo, dejase de aceptarlo, el término sería más desproporcionado aún. La reforma quedaría aplazada hasta el año de 1870.

"Pero si la Ley no excluye la reforma, aprobada hoy aquélla, puede venir ésta el día de mañana. La Ley en este caso tendría por objeto satisfacer provisoriamente una necesidad que más tarde sería atendida de la manera que debe serlo. Por esto no trepidaré en darle mi aprobación mientras quede á salvo nuestro derecho para ocuparnos en seguida en la reforma del artículo 5.° (4.°), porque, conviene notarlo, tenemos como Representantes de la Nación y como miembros del pri

mer Poder del Estado, derecho para seguir nuestras deliberaciones sin que nadie nos turbe, sin que nadie nos moleste, sin que nadie pueda invocar la facultad de ahogar nuestra voz ni desviar nuestra conducta de la senda que hayamos querido trazarnos.

"Entretanto, reconozco la necesidad de que el Proyecto pase á la Comisión respectiva, y me adhiero en este punto á las ideas emitidas por el Honorable Diputado por Copiapó."

ANEXO NÚM. 2

En la misma sesión de 3 de Julio de 1865, nos expresamos, segunda vez, de la manera siguiente:

"El señor Huneeus.—Para mí no existe la situacion rara y anómala de que ha hablado el honorable Diputado por Copiapó; así es que no tendré inconveniente en dar mi aprobación al Proyecto. Yo soy precisamente uno de esos individuos á quienes se refirió en la sesión pasada el Honorable Diputado por Illapel. Yo soy hijo de uno de esos matrimonios mixtos, sobre los cuales mi antiguo y digno maestro, el Honorable Diputado por Rere, no ha emitido una opinión exacta. Al dar mi voto al Proyecto no lo hago guiado simplemente por mi fe católica, apostólica, romana, de que la Honorable Cámara me ha oído poco ha hacer profesión, sino porque, ya que no es posible obtener todo lo que desearía sobre este particular, me conformo con aceptar lo poco que se nos ofrece, sin abandonar por eso el propósito de conseguir más tarde lo demás.

"En este sentido, y teniendo presente que la Honorable Cámara ha resuelto que el Proyecto no pase á Comisión; que hay, si me es permitido valerme de esta expresión forense, cosa juzgada sobre el particular, creo que no puede haber escrúpulo para votar en favor del Proyecto Interpretativo del artículo 5.° (4.°) que se nos presenta.

"Aunque la Constitución no se vale de la palabra *culto*, éste no es para mí otra cosa que la manifestación de lo que el hombre siente en sus relaciones con el Ser Supremo. Puede ser que esta definición no sea teológica, pero ella indica que al hablar el artículo 5.° (4.°) de la

Constitución, del ejercicio público de las religiones disidentes, no ha podido referirse sino á su culto. Por eso es que el Proyecto que se discute se vale de una palabra perfectamente adecuada. No debe, pues, la Honorable Cámara encontrar contradicción entre el voto de aprobación que voy á dar al Proyecto y mi anterior solicitud. Cuando hace un momento pedía que el Proyecto pasase á Comisión, lo hacía únicamente con el buen propósito de que la Ley fuese completa, puesto que tengo intereses especiales que me obligan á procurar este resultado. No habiendo tenido tiempo para considerar con alguna detención el Proyecto, se me ocurrieron de pronto algunas observaciónes á que tal vez convendría dar cabida en la Ley. Noté, por ejemplo, que la Ley nada hablaba de los cementerios de los disidentes; y aunque es cierto que el artículo 5.º del Tratado celebrado entre Chile y la Gran Bretaña estatuye algo sobre este particular, no lo es menos que una estipulación semejante sólo pueden hacerla valer los ingleses. ¿No convendría hacer extensivo este derecho á los disidentes de otras naciones? Análogas á ésta, se me ocurrieron otras consideraciones, como, por ejemplo, sobre los aparatos externos de los edificios religiosos, los campanarios, las cruces, etc. Pero, establecido ya por la Cámara que se trate inmediatamente de este asunto, ¿cuál es mi deber? Sostener el Proyecto que realiza una parte de mis deseos.

"El Honorable Diputado por Copiapó encuentra un conflicto entre sus deseos y los respetos debidos á la Carta Fundamental; y yo, por el contrario, encuentro los míos de acuerdo en este particular. Creo que los trámites fijados por el artículo 164 (155) de la Constitución para la interpretación tienen perfecta cabida en el caso en que nos ocupamos; y, debiendo tener toda medida de este género algunos antecedentes á su favor, pudiera decirse que á este respecto existe lo que en estilo forense se llama interpretación usual. En efecto, no se diga que sólo hace diez ó doce años se interpreta la Constitución como se hace ahora; porque casi al mismo tiempo de promulgada, los mismos respetables autores de ella nos han indicado claramente, por medio de sus actos, el sentido y alcance que debe atribuirse á la prescripción constitucional. Aunque pareciera indiscreto, es oportuno recordar un hecho que puede salvar toda duda que existiera en la Honorable Cámara, aunque no creo que la mayoría de los señores Diputados participe de las ideas emitidas por el Honorable Diputado por Copiapó. En el año de 1837, siendo Ministro del Interior el digno padre del señor

Presidente de esta Cámara, uno de los firmantes de la Constitución, y Ministro del Culto el señor don Mariano Egaña, fueron acompañados á Valparaíso por dos empleados, uno de los cuales era don Francisco Javier Ovalle y el otro don Ángel Prieto y Cruz; y presenciaron el establecimiento de la primera capilla protestante en aquel pueblo, sin que pensaran, ni por un momento, que aquello era una infracción constitucional. Con motivo de cierto desacuerdo entre los ingleses y los norteamericanos, nacido de que los ingleses acostumbran, al concluir, rogar por el Rey y la Reina, lo que naturalmente choca con los sentimientos de los americanos, se creyó necesario fundar una segunda capilla, que es la que hoy se llama de la Unión.

"Si los mismos autores de la Constitución dieron esta interpretación práctica al artículo 5.º (4.º), nada más natural que la conducta observada posteriormente por las Administraciones Bulnes, Montt y la actual, respetando siempre este derecho en los disidentes. Por eso es que nunca han sido atendidas las peticiones que en ciertas ocasiones ha elevado la autoridad eclesiástica para que se cierren esas capillas. Siendo así ¿qué importaría ahora un voto negativo al Proyecto que se discute? Nada menos que una reprobación de todos esos Gobiernos y Congresos que han obrado dentro de la esfera constitucional. Creo que pueden haber existido dudas á este respecto; pero no acepto, con el Honorable Diputado por Itata, el cargo de violación de la Constitución que hasta cierto punto formuló Su Señoría contra las diferentes Administraciones que han venido sucediéndose en el Gobierno de la República. Creo que todos esos Gobiernos, así como el actual, han obrado perfectamente permitiendo á los disidentes el libre ejercicio de su culto. Nada tiene, pues, de extraño que, pensando de esta manera, esté dispuesto á dar mi voto en favor del Proyecto que se discute".

ANEXO NÚM. 3

Discurso sobre la necesidad de reformar el artículo 5.° (4.°) de la Constitución

En sesión de la Cámara de Diputados de 25 de Julio de 1865, pronunciamos el discurso siguiente para sostener la necesidad de reformar el artículo 5.° (4.°) de la Constitución:

"El señor Huneeus.—En la sesión del 3 del presente, al tratarse de la primera discusión del Proyecto de Ley Interpretativa sometido al Congreso por el Presidente de la República, tuve el honor de exponer que me había incorporado á la Cámara con el objeto de contribuir, ya que no con el apoyo de mi palabra, al menos con el de mi voto, al triunfo de las ideas que profeso; ideas y principios que manifesté entonces á la ligera, diciendo, como recordará la Cámara, que deseaba la reforma de la parte segunda del artículo 5.° (4.°) y que pedía, por lo tanto, que la Cámara lo declarase así al tiempo de manifestar su opinión.

"Consecuente conmigo propio y con los deseos que entonces emití, me veo ahora en la obligación,—aunque tocado en cierto modo por el mismo desaliento, pues noto que la proposición del Proyecto Interpretativo que hemos aprobado y que, si aun no es Ley de la República lo será en breves instantes más, sólo ha tenido por objeto ahogar los debates sobre la reforma del artículo constitucional;—me veo, repito, en la necesidad de hacer una nueva exposición de mis ideas acerca de tan grave como importante cuestión.

"Insistiré en pedir la reforma del artículo 5.° (4.°), apoyado, ya en que ninguno de los motivos que la exigen ha desaparecido hasta ahora, ya considerando que la Ley aprobada no obsta en manera alguna á esa

determinación, y en que, lejos de obstar á ella, es uno de los verdaderos fundamentos que la apoyan.

"Expuse entonces y repitiré ahora, después que la Cámara ha oído los extensos y elocuentes discursos pronunciados por los hombres más prominentes de los partidos, que sólo entro en debate trayendo la expresión de mis propias ideas y sentimientos. No vengo aquí en representación de partido alguno, y las ideas que emito y sostengo son ideas mías, que expongo por mi cuenta y riesgo.

"Con estas ligeras advertencias, puedo entrar á la cuestión que me obliga en este momento á tomar la palabra. He manifestado ya en otra ocasión que era partidario de las doctrinas que sostienen los Honorables Diputados por Copiapó, Illapel é Itata, en cuanto no conciben cómo un Estado pueda tener una religión; y en efecto, mi persuasión en este punto no puede ser más inamovible. Estoy íntimamente persuadido de que un Estado no es susceptible de religión, puesto que nada tiene que hacer con la vida futura, y que no puede condenarse ni salvarse. Concibo que cada uno de los individuos que forman el Estado abrace y profese una religión, la que él crea verdadera; mas no concibo que el Estado profese una religión exclusivamente, como debe suceder, según el artículo 5.° (4.°) de la Constitución, en nuestro país.

"Pero á la vez que esto admito, convengo también con la opinión que el Honorable señor Presidente nos manifestaba hace poco en un brillante y luminoso discurso. Su Excelencia nos decía que la cuestión de libertad de cultos podía mirarse bajo dos faces: el aspecto religioso y el aspecto político, que dependen de la naturaleza de las circunstancias que rodean á cada país. Si contamos el número de habitantes de Chile, tenemos 1.800,000 ó 1.900,000, según los datos aproximados que arroja el último censo, es decir, cerca de dos millones de habitantes, cuya inmensa mayoría profesa la religión Católica, Apostólica y Romana. ¿Por qué no reconocer este hecho en nuestra Constitución? Para mí abrigo también la creencia, sostenida por los más célebres autores del Derecho Público, de que en materias políticas nada hay de absoluto; y tan adelante llevo esta convicción que si algo creo que puede establecerse como absoluto, es el principio de que nada absoluto puede establecerse. En este sentido acepto también como expresión de la verdad lo que un Honorable Diputado nos decía: "Hagamos las Leyes para los pueblos y no los pueblos para las Leyes." Apliquemos este principio á Chile; hagamos Leyes para nosotros y, puesto que nos encontramos en

medio de circunstancias que no obedecen á principios absolutos, no aceptemos esos principios.

"¿Cuál es la necesidad más urgente para Chile? ¿Cuál es el progreso que puede traer mayor suma de beneficios á nuestro suelo? La inmigración. Y aunque, refiriéndose á ella, hayan dicho el Honorable señor Presidente y antes de él mi dignísimo maestro, el Honorable Diputado por Rere, que lo que conviene á Chile es únicamente la inmigración católica, no acepto este hecho. ¿Quién nos enviaría la inmigración católica? ¿La España? La España, como todos sabemos, no puede enviar ciudadanos fuera de su territorio, porque ella misma los necesita. Si alguna inmigración puede venir á Chile en la época actual, es la de individuos de la raza anglo-sajona, es decir, protestantes, pues que casi la totalidad de la raza anglo-sajona profesa el protestantismo.

"Yo creo que la mayor garantía que podemos conceder á esos inmigrantes es la libertad de cultos; creo que la libertad de cultos contribuirá poderosamente á traerla á nuestras costas, y en ese sentido opinaba anteriormente y opino ahora por la supresión absoluta de la segunda parte del artículo constitucional; y lejos de variar mis ideas las opiniones emitidas ante la Cámara acerca de la naturaleza y el alcance del Proyecto de Ley que hemos aprobado, interpretando el artículo constitucional, ellas sólo han contribuído á robustecer más y más las que he sostenido, pues tengo la persuasión de que ese mismo Proyecto de Ley es una prueba más en favor de la necesidad de la reforma, para que quede consignada en el Código Fundamental una garantía que perdería gran parte de su valor consignada solamente en una Ley que puede derogarse y modificarse sustancialmente, como tendré ocasión de manifestarlo más adelante, á voluntad del Congreso Legislativo.

"El Poder Constituyente no tiene la misión de establecer derechos; tiene sólo la gravísima é importante de garantizarlos y reconocerlos. Si la Cámara dudara de este principio político, invocaría áquí la opinión de un sabio é ilustre publicista francés.

"Las Constituciones liberales, dice, son las que toman por base el "Derecho Natural y al hombre como fin; las despóticas son las que "toman al Gobierno como fin y al hombre como medio. Las primeras "marchan hacia la perfección y la felicidad de los hombres, las segun- "das se olvidan de ellos; las primeras reconocen al hombre los dere- "chos que le tocan, las segundas olvidan al hombre y al derecho."

"Habria deseado que en lugar de incluir el reconocimiento de la libertad de cultos en una Ley, lo hubiese consignado la Cámara en la Constitución. He creído, al pedir la reforma de la segunda parte del artículo constitucional, que, aun cuando la Ley hiciese la misma declaración que la reforma, siempre habría en favor de ésta la circunstancia de que la Ley, por más que sea interpretativa y por más que muchos de los miembros de la Cámara sostengan que debe considerarse incorporada en la Constitución, puede ser derogada por otra Ley ordinaria.

"La Ley Interpretativa, dicen algunos, se incorpora, según el Código Civil, en la Ley interpretada, forma parte de ella y tiene su mismo carácter; de consiguiente, el Proyecto Interpretativo del artículo 5.° (4.°), llegará á ser Ley, y como tal, en su carácter de interpretativo, se incorporará en el artículo 5.° (4.°), formando parte integrante de él. Á vista de esa doctrina, me hallo en el caso de manifestar á la Cámara una opinión diversa y las razones que obran en mi espíritu para aceptarla, porque la juzgo verdadera.

"Este es uno de los motivos que me han obligado á tomar la palabra. Además, en la primera discusión del Proyecto de Ley pedí á la Cámara, lo que ahora renuevo, que al tiempo de votarse la reforma del artículo constitucional, se tomase la precaución de separar las dos partes de que consta.

"No pretendo la reforma de la primera parte del artículo; acepto el reconocimiento de la religión Católica, Apostólica, Romana, como religión oficial; deseo que continúe, como hasta hoy, protegida por el país, y sólo pido la reforma de la segunda parte, que dice: "con exclu-
" sión del ejercicio público de cualquiera otra".

"El Honorable señor Presidente ha dicho en la sesión anterior que había un gran peligro en declarar reformable el artículo 5.° (4.°), sin más razón que pedirse la reforma de una de sus partes; y para fundar esta idea, S. E. agregaba que no era posible saber si los convencionales de 1867 (ojalá tenga razón el señor Presidente al hablar de los convencionales de 1867, pues yo creo que al paso que vamos, conseguiríamos mucho si la reforma se verificase en 1870) interpretarán los deseos verdaderos de la Cámara, haciendo la reforma que ésta desea, ó pasarán más adelante, hasta aceptar, como podrán hacerlo, las ideas más avanzadas, las del Honorable Diputado por Copiapó.

"Para mí este peligro es completamente ilusorio. Declarada la necesidad de la reforma y cuando se proceda á la elección de los ciuda-

danos que deben formar el Congreso Constituyente, todos nos fijaremos en las ideas que vayan á representar, y sólo daremos nuestros sufragios á aquellos que piensen de la misma manera que nosotros. Pero hay más: supongamos que el Congreso Constituyente de 1867 resolviese que la Constitución debe reformase en el sentido que el Honorable Diputado por Copiapó desea, es decir, suprimiendo completamente el artículo 5.° (4.°). ¿Qué significaría esta declaración? Que tal era la opinión del país. Y si nuestro sistema político es el Gobierno Representativo, que consiste en que todos y cada uno de los Poderes sean el órgano exacto de las aspiraciones nacionales, ¿qué duda cabría acerca de la legitimidad y la conveniencia de una reforma semejante?

"Pedí que la votación se hiciese dividiendo el artículo constitucional en dos partes, con el objeto de salvar todas las dificultades; y para hacerlo conocía no sólo las ideas de uno, sino de muchos señores Diputados que me habían manifestado el mismo deseo, llegando algunos de ellos hasta pedirme que hiciera la indicación. Hice la indicación, y al formularla no creí, como no creo ahora, que la Cámara hubiera de rechazarla.

"Paso ahora á manifestar, tan brevemente como me sea posible, los fundamentos en que reposan las opiniones que profeso, y con este objeto probaré:

"1.° Que la Ley Interpretativa de un artículo constitucional no se incorpora en la Constitución y que puede, consiguientemente, ser derogada por una Ley común del Congreso Legislativo; y

"2.° Que ninguna dificultad se opone á la indicación que tengo hecha para que, al procederse á la votación que se refiere al artículo 5.° (4.°), se divida éste en dos partes.

"En lo que toca al principio que algunos miembros de la Cámara sostienen de que la Ley Interpretativa se incorpora en la Constitución y tiene su misma fuerza, sólo he oído dos razones de algún fundamento. La primera, alegada por mi Honorable amigo el señor Vergara Albano, Diputado por Curicó, se funda en la prescripción del artículo 9.° del Código Civil, que determina que las Leyes Interpretativas de otras se consideren como parte suya y se incorporen en ella. El Honorable Diputado aplica esta disposición al caso de interpretarse un artículo constitucional, y sostiene que la Ley dictada entonces no puede ser derogada sino por medio de un acto del Congreso Constituyente. La segunda de las razones á que aludo fué indicada por el Honorable señor Vice-

presidente, quien, suponiendo el caso de una Ley derogatoria de la Ley Interpretativa, se preguntaba: ¿es esto concebible? ¿No resultarían de aquí tres órdenes de hechos contradictorios?

"No admito la segunda de estas razones. Si el Congreso Legislativo cree necesario dar efecto retroactivo á las Leyes, nada se opone á que ese deseo se convierta en una legítima realidad constitucional. El precepto que dice que una Ley no puede tener efecto retroactivo, no es un precepto constitucional, es un precepto legal, sujeto á la acción vastísima del Poder Legislativo. El Poder Legislativo es el primero de los Poderes del Estado, puede hacer las Leyes, deshacerlas y modificarlas desde el momento en que no reconoce más trabas en su acción que las que le impone el Poder Constituyente.

"Esta es la verdad de los principios, corroborada por los hechos. Veamos, si no, qué es lo que sucede en la Inglaterra, en ese país que, con justicia, se nos presenta como modelo en materia de organización política. ¿Qué pasa en Inglaterra? ¿Cuáles son las facultades del Parlamento? Responda por mí un ilustre publicista: "El Parlamento no reconoce más trabas que las necesarias para no convertir á una muchacha en muchacho, ó á un muchacho en muchacha." En otros términos, las atribuciones del Poder Legislativo no tienen en Inglaterra más límites que los de la imposibilidad física ó moral.

"El poder del Congreso Legislativo, tan absolnto é independiente como acabamos de verlo, comprende, pues, todos aquellos actos que no han sido prohibidos ó restringidos por la Constitución. Y bien, yo pregunto: ¿dónde está en la Constitución chilena el precepto que da á la Ley Interpretativa de un artículo constitucional el mismo valor que éste? Sólo cuatro artículos hallo en la Constitución que pueden citarse en este caso: el 164 (155), que determina que sólo el Congreso, conforme á lo dispuesto en el artículo 40 y siguientes, podrá resolver las dudas que ocurran sobre alguno de sus artículos, y los 165, 166 y 167 (156, 157 y 158 *reformados*), que establecen los trámites ó reglas que deben observarse cuando se trata de la reforma constitucional. Yo me pregunto: si después de determinar el modo como deben aclararse las dudas constitucionales, á renglón seguido habla el Código Fundamental de los trámites necesarios para declarar la reforma de la Constitución y realizarla, ¿qué se infiere? ¿No se deduce claramente que no es lo mismo interpretar que reformar? Y, si no es lo mismo interpretar que reformar, ¿cómo puede sostenerse que la Ley interpretativa de un artículo

constitucional produce el mismo efecto que su reforma, incorporándose en la disposición interpretada?

"El artículo 40 (31) da reglas para la formación de las Leyes ordinarias y determina que éstas tengan principio en el Senado ó en la Cámara de Diputados, á propuesta de uno de sus miembros ó por mensaje que dirija el Presidente de la República. ¿Hay acaso en esa disposición alguna diferencia entre las Leyes comunes y las Leyes interpretativas? Y donde la Ley no distingue, ¿no es un principio de Derecho Universal que el hombre no puede hacer distinciones? ¿No es cierto que una Ley derogatoria de otra Ley interpretativa, debe, en consecuencia, seguir los mismos trámites que las Leyes comunes y ordinarias? La mente de la Constitución no puede ser, á mi juicio, más clara y terminante. Pero quiero ir más adelante, quiero suponer que sea dudosa. ¿Qué dice el artículo 9.° del Código Civil, que se cita como base de la opinión contraria? Que las Leyes que se limitan á declarar el sentido de otras se entenderán incorporadas en éstas. Yo creo que, lejos de tener el alcance que se le quiere atribuir, el artículo 9.° habla solamente á los jueces, y esta opinión está corroborada por la parte segunda del mismo artículo 9.° que dice: "Pero no afectarán en manera alguna los efectos " de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio." Participo en esta materia completamente de la opinión del Honorable Diputado por Santiago, y como él y otros miembros de la Cámara han hablado ya suficientemente sobre ella, no repetiré las razones que entonces expusieron y que creo tendrán presentes los señores Diputados.

"Creo que, si examinamos detenidamente la Constitución, no existe en ella traba alguna para derogar las Leyes interpretativas como las Leyes ordinarias; y si la Constitución nada dice, ¿cuál es el partido racional que debe adoptarse? Debemos aplicar á la cuestión los principios generales de la ciencia, que deben ser siempre nuestra norma cuando las Leyes positivas no son bastante explícitas. Esta aplicación de los principios generales de la ciencia nada tiene, por otra parte, de extraño ni de inusitado. ¿Cómo llegamos, por ejemplo, á sostener que una mujer con veinticinco años de edad y la renta exigida por la Constitución, no debe gozar, sin embargo, del derecho de sufragio? Siguiendo el principio general que dice que á la mujer no corresponde el ejercicio de derechos políticos.

"Recurramos de la misma manera á los principios en el caso actual, y ellos nos dirán que el Poder Legislativo es omnipotente, que sólo

hay una autoridad sobre él y que esa autoridad es el Poder Constituyente. El Poder Constituyente da origen al orden político y es principio del Poder Legislativo, al cual sujeta en seguida la marcha de la sociedad. Esta engendración de Poderes se manifiesta de una manera que no deja lugar á dudas en la Revolución Francesa, que estableció primero la Asamblea Constituyente y en seguida la Asamblea Legislativa. He aquí el verdadero orden de precedencia trazado por la justicia, la conveniencia y el buen sentido de los pueblos: después de la Autoridad Constituyente, que es el fundamento del edificio, la Autoridad Legislativa, que es el árbitro de su régimen y gobierno. El Poder Legislativo es omnipotente mientras sus actos no contradigan los preceptos de la Constitución.

"He ahí expuestos los motivos que me hacen pensar que la Ley Interpretativa puede ser derogada por la misma autoridad y con los mismos trámites que las Leyes ordinarias ó comunes. Pero el Honorable señor Presidente preguntaba: ¿Teme alguien que venga un Congreso á derogar esta Ley? ¿Teme alguien que los Representantes del país lleguen á borrar la garantía que la Ley Interpretativa concede á los disidentes? Responderé con franqueza: no lo temo por mi parte; hago justicia á los hombres que el país ha llamado y á los que llame más tarde á representarlo; pero esta justicia que nosotros hacemos á nuestros representantes, ¿la harán del mismo modo los extranjeros? Ya que nuestro principal objeto es dar facilidades á la inmigración, ¿no convendría que las familias que vengan á Chile sepan que el ejercicio de su religión les es permitido á virtud de una disposición constitucional, no á virtud de una disposición legal, que, sea como quiera, es menos estable y puede ser derogada por un Congreso cualquiera? Interrogo á los miembros de la Cámara y les pregunto: ¿no es verdad que un extranjero disidente se creerá muchas veces más garantido con el precepto constitucional que con la disposición de la Ley? Y si esto es cierto, conviene que demos á la inmigración toda clase de facilidades, principiando por la reforma de una de sus trabas, la más importante tal vez: el libre ejercicio del culto.

"Y ya que toco la reforma, hablemos con toda franqueza. La reforma del artículo 5.° (4.°) de la Constitución en el sentido que la solicito, no tiene, en verdad, más alcance que la Ley Interpretativa aprobada por el Congreso. Esa Ley satisface á los disidentes, les asegura el goce de un derecho que ellos pedían y creo que es un adelanto bien notable

que hemos consignado en nuestras instituciones. ¿Salva, sin embargo, todas las dudas? Nó, y aquí está su defecto principal; á esta fecha los artículos que la Cámara aprobó son objeto de diversas interpretaciones. Los órganos de la prensa están desacordes en la manera de estimar su alcance. *La Patria*, de Valparaíso, por ejemplo, tiene una manera muy distinta de ver la Ley que *El Independiente*, de Santiago, en su número del Domingo. La razón de estas diversas apreciaciones es fácil de comprender. Sin reformar el artículo constitucional se ha querido dar garantías en una Ley Interpretativa que no puede variar el sentido de aquél y que, en todo caso deja á salvo la falibilidad del Congreso Legislativo. El Congreso no es infalible ni puede tener la pretensión de serlo, porque sería ridícula; y á pesar de esto, ¿qué otro objeto tiene la pretensión de que la Ley Interpretativa se incorpore en el artículo constitucional, sino declarar que el modo de comprender ese artículo según el Congreso es la verdad incontrovertible? Esto es un absurdo, puesto que, no teniendo carácter de infalibles los actos del Congreso Constituyente, primer Poder de un Estado, actos sujetos á reforma según nuestro Código Fundamental, aunque después de muchas trabas y cortapisas, menos deben tenerlo las resoluciones del Congreso Legislativo, que ocupa un lugar inferior á aquél.

"Pasando á la segunda cuestión, creía anteriormente y creo ahora que ningún obstáculo se opone á votar el artículo constitucional, dividido en dos partes: la primera, que reconoce la religión Católica, Apostólica, Romana como religión del Estado; y la segunda, que prohibe el ejercicio público de cualquiera otra. Á mi juicio, la religión del Estado debe ser la Católica, Apostólica, Romana. Soy católico, y quiero que el hecho actual siga dominando en Chile, á pesar de que los términos del artículo no sean en esta parte conformes con el buen sentido y el raciocinio, dos causas principales que se oponen al reconocimiento de una religión por el sér moral que llamamos Estado.

"No veo que las dudas del Honorable señor Presidente sean fundadas. Su Excelencia sostiene que no sería propio declarar reformable un inciso de un artículo constitucional, ya porque ese orden no se conformaría con las prescripciones constitucionales de una manera expresa ya porque encerraría algunos peligros.

"Voy á citar varios ejemplos, y principiaré rogando al Honorable Secretario se sirva dar lectura al artículo propuesto por la Comisión informante.

"El señor SECRETARIO.—Dice así: "La religión del Estado es la "Católica, Apostólica, Romana;" (punto y coma) "con exclusión del "ejercicio público de cualquiera otra."

"El señor HUNEEUS.—No me refería al artículo constitucional; pedía al Honorable Secretario la lectura del artículo propuesto por la Comisión informante. Pero sea como quiera, recuerdo, y la Cámara recordará también, que la Comisión habla en su informe de reforma de incisos de artículos.

"También recordará que el actual señor Ministro de Justicia aceptó ese informe con algunas reservas y que, además, en muchos otros artículos de la Constitución que constan de varios incisos se ha propuesto la reforma de uno, dos ó más de ellos, dejando inalterables los otros. Si cada precepto constitucional estuviera consignado en un artículo separado, se comprendería sin dificultad que no pudiera declararse la reforma por cada palabra ni por cada inciso, pero no sucede así: la Constitución encierra muchas veces en un solo artículo disposiciones diversas y tan diversas que puede modificarse una sin que por el mismo hecho sea preciso alterar las otras.

"El artículo 12 (10) de la Constitución tiene siete incisos y el 82 (73) veintiuno. Cada uno de esos incisos encierra una disposición que puede reformarse sin perjuicio de la vigencia de los otros. ¿Cómo se pretende entonces que ninguno de esos incisos puede ser declarado reformable, bajo el pretexto de que se dejaría la puerta abierta á la reforma completa del artículo? Muchos de esos incisos están separados por un simple punto y coma, que no obsta, sin embargo, á que la primera parte sea buena y la segunda necesite reforma, á que ésta diga una cosa y la primera otra diversa.

"¿Cuál es la disposición constitucional que prohibe la reforma de los incisos de cada artículo? Porque es necesario que la Cámara proceda con lógica en este caso, y que, si no hay preceptos prohibitivos, admita todo aquello que no esté en pugna con los principios de la ciencia ni con el buen sentido. El artículo 165 (156) nada dice, y nada dicen tampoco los siguientes acerca de la división de incisos, limitándose á prescribir el modo como la reforma debe ser apoyada por los miembros de la Cámara y los trámites á que ésta debe sujetarse para declarar que hay lugar á ella. En el artículo 5.° (4.°) de que tratamos, la Cámara sería lógica separando dos declaraciones que pueden subsistir por sí solas, y reformando una mientras quedase la otra tal como se

encuentra. ¿Es cierto ó no que, á pesar de hallarse separada de la primera parte por un punto y coma, la segunda del artículo 5.º (4.º) podría ser reformada en un sentido diametralmente opuesto al que ahora tiene, quedando todo el artículo poco más ó menos en estos términos: "La religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana; y se garan- " tiza amplia y franca libertad al ejercicio de los cultos disidentes", todo separado por un simple punto y coma? Es evidente que esto podría hacerse, y de aquí deduzco que mi proposición nada tiene de raro, ni de contrario á la lógica, ni de peligroso, ni de contrario á la Constitución, que nada dice sobre esta materia.

Supóngase otro caso: supóngase que yo pidiese á la Cámara la reforma del inciso 7.º del artículo 12 (10) y que la Cámara lo declarase reformable por no consignar sino una garantía á medias, porque después de sentar como principio la libertad de publicar las opiniones por la imprenta sin censura previa y el derecho de no poder ser condenado por el abuso de esta libertad sino después de un juicio en que se califique el abuso por jurados, determina que la causa se siga y sentencie con arreglo á la Ley que hace intervenir á los Tribunales ordinarios. Yocreo que no debe existir la censura previa, que debe haber completa libertad de imprenta y que no deben razonablemente intervenir en el juicio de imprenta los Tribunales ordinarios, y pediría la reforma de uno ó dos renglones del artículo constitucional, separados de los otros por una simple coma. Es evidente que esto podría suceder y que la Cámara obraría dentro de su derecho declarando reformables las últimas palabras del artículo 12 (10), inciso 7.º de la Constitución.

"No son, pues, los puntos y las comas los que hacen una disposición constitucional igual á otra ó diversa de ella. He traído á colación, en prueba de ello, dando las gracias al Honorable Secretario por su recuerdo, varios casos que manifiestan que preceptos diversos, independientes unos de otros, pueden hallarse dentro de un mismo artículo constitucional, como se hallan en efecto en el artículo 82 (73), en el 12 (10) y en el 5.º (4.º) que nos ocupa. Quiero, sin embargo, ir más adelante, á fin de que en ningún caso pueda alegarse dudas á este respecto. El artículo 61 (52) de la Constitución dice: "Las funciones de " Presidente de la República durarán por cinco años"; (punto y coma) "y podrá ser reelegido para el período siguiente". La Comisión informante y muchos miembros de la Cámara creen que la primera parte del artículo no admite reforma, pues el período de cinco años es un

término proporcionado, ni muy largo ni muy corto, para ejercer las funciones de Jefe del Gobierno; no piensan así respecto de la segunda, y proponen, por ejemplo, que se declare abolida la reelección inmediata, ó que sólo pueda verificarse mediante el cumplimiento de ciertas condiciones. ¿Qué se opondría á que la Cámara se ocupase primero de la primera parte y en segundo lugar de la segunda? Por el contrario, ¿no es verdad que habría una confusión, y confusión deplorable, en el juicio de los señores Diputados al tiempo de votar, si ambas disposiciones fuesen sometidas á la Cámara á la vez?

"He probado, á lo que creo, que ningún obstáculo se opone á la votación dividida del artículo 5.° (4.°). Lo que pretendo así es que la Cámara pronuncie su juicio acerca de la segunda parte de este artículo, que yo juzgo digno de reforma, de una reforma que conceda amplia libertad á los disidentes para tributar á Dios el culto de su conciencia. Voy á enumerar á la Cámara las razones que influyen en mi ánimo para creer que la segunda parte del artículo admite y exige reforma en el sentido de estas ideas. Esto ha sido objeto de brillantes y luminosos debates en que se ha manifestado el pro y el contra de la cuestión. Véome, después de ellos, precisado á ser muy breve, para no fatigar demasiado la atención de la Cámara. Invoco su benevolencia, aguardando no serle molesto por mucho tiempo.

"Cuatro han sido las principales objeciones formuladas contra la reforma del artículo Constitucional por los adversarios de la libertad de cultos. Se ha dicho que esta libertad produce:

"1.° La indiferencia religiosa esparcida en el país;

"2.° Las guerras religiosas;

"3.° La relajación de la moral pública; y

"4.° La relajación de los vínculos morales de la familia.

"Las dos primeras objeciones han sido perfectamente refutadas por los honorables diputados por Copiapó y Casablanca primero y después por el Honorable Diputado por Illapel. Pero al ocuparse en la tercera, el Honorable Diputado por Illapel, después de exponer algunas consideraciones, agregó que dejaba su respuesta á algunos de los hijos de de matrimonios mixtos que ocupan un lugar en la Cámara. Yo, que me encuentro en ese caso, voy á cumplir los deseos del señor Diputado, contestando brevemente á esa objeción. Para esto la Cámara me permitirá que lea antes el párrafo en que el Honorable Diputado por Rere emitió sus opiniones sobre la materia:

"Pero, no es todo: la tolerancia de otras creencias relajaría también
" los vínculos morales de nuestra sociedad. La Cámara no debe olvi-
" dar que la doctrina protestante es esencialmente inmoral, así por lo
" que hace al individuo, como con relación á la familia.

"Ésta descansa sobre el gran principio de la unidad y perpetuidad
" del vínculo conyugal, que el protestantismo ha combatido."

"Esto decía á la Cámara mi Honorable maestro el señor Diputado por Rere, á quien debo principalmente la fe católica que profeso, pero cuya autoridad, respetable para mí tratándose del catolicismo, no acepto tratándose de los protestantes. Á la verdad no sé, señores, cómo puede afirmarse aquí, en presencia de la Cámara y en medio de un debate tan solemne, lo que el Honorable Diputado por Rere ha dicho de los disidentes. No sé de cuándo acá el protestantismo ha combatido la unidad de los vínculos de familia, ni cómo puede decirse que extingue totalmente la moral. ¡No! La unión de los vínculos de familia es tan perfecta entre disidentes y católicos, como entre católicos y disidentes. ¡Ojalá siempre reinaran en las familias los principios que rigen á esos matrimonios mixtos, y fuesen respetados los vínculos y la moral en las uniones de católicos tanto como lo son en las de católicos y disidentes! Esta es la verdad, y no se extrañe que me exprese con calor en esta materia, atendidos mis antecedentes. El protestantismo no combate ni la unidad ni la perpetuidad del vínculo conyugal.

"El Honorable Diputado por Rere continuó diciendo del protestantismo: "Al propio tiempo proclama la negación de la libertad humana
" y la inutilidad de las buenas obras para salvarse. ¿Qué sucedería si
" se predicaran estas doctrinas al pueblo?"

"¿Qué sucederia si se predicaran estas doctrinas? Que los protestantes serían calumniados. Voy á citar el testimonio de un autor católico, á quien nadie recusará.

"Dice Tocqueville, página 353, tomo I:

"No vacilo en afirmar que la gran severidad de costumbres que se
" nota en Estados Unidos, tiene su primera fuente en las creencias.
" La religión es á menudo impotente allí para contener al hombre en
" medio de las tentaciones sin número que la fortuna le presenta. No
" sabría moderar en él el ardor de enriquecerse que todo aguijonea;
" pero reina soberanamente en el alma de la mujer, y es la mujer la
" que forma las costumbres. Seguramente América es el país del

" mundo en que es más respetado el matrimonio y en que se ha con-
" cebido la más alta y más justa idea de la felicidad conyugal."

"Creo que esto basta para hacer á los protestantes la justicia que merecen.

"En cuanto á la negación de la libertad humana y de las buenas obras para salvarse, no ha estado más cerca de la verdad el Honorable Diputado por Rere. Si los protestantes niegan la necesidad de las buenas obras ¿cómo es que las practican? Luego no es cierto que el protestantismo niegue la necesidad de las buenas obras. Lo mismo puede decirse de la negación de la libertad humana, desde el momento en que se reconoce para obrar bien.

"Esto me hace recordar una preocupación esparcida entre nosotros y que hace aparecer á los católicos como únicos cristianos. ¿Por acaso los disidentes no son cristianos también? ¿No siguen como nosotros la doctrina de Jesucristo? ¿No han adoptado la fuente de la misma moral? ¿Sería preciso que viniésemos á refutar aquí, en la Cámara, esa absurda preocupación? Por mi parte, no lo haré. Si quisiera dar pruebas de la moralidad que preside en los actos de los miembros del protestantismo, no tendría uno sino muchos ejemplos que traer á la memoria de la Cámara. ¿No es cierto que preferimos muchas veces tratar con protestantes á tratar con católicos, porque fiamos más en el honor y la delicadeza de aquéllos para cumplir sus compromisos? El Honorable señor Presidente de la Cámara tiene testimonios irrecusables de lo que digo y estoy seguro de que más de una vez ha tenido ocasión, como cada uno de nosotros, de admirar esa puntualidad y ese respeto á la palabra empeñada que los distinguen en sus compromisos. ¿Dónde está entonces la relajación de la moral social que introduciría la tolerancia de cultos entre nosotros?

"Nada me sería más fácil que citar aquí la opinión de un distinguido protestante, F. Chalmers, sobre la predestinación; pero no lo haré á trueque de no molestar á la Cámara. Á pesar de su creencia en la predestinación, Chalmers aconsejaba á sus discípulos creer en el Evangelio, arrepentirse, obedecer á Jesucristo y consagrarse seriamente á llenar esta tarea; es decir, les aconsejaba lo mismo que los padres de la Iglesia Católica, lo mismo que los apóstoles, lo mismo que la Biblia de Scio, que les presentaba como modelo en sus sermones. Así, la predestinación no ha impedido las buenas obras, ni traído por consecuencia la disolución de los vínculos sociales ni de familia entre los protes-

tantes. Además de Chalmers podrían citarse otras autoridades que hablan sobre esta misma materia.

"Ya que de esto tratamos, me parece indispensable hacer notar que esa escritura pública que se exige al disidente para contraer matrimonio mixto en Chile por las autoridades eclesiásticas, carece de todo valor. Los derechos de la patria potestad atacados en ella son irrenunciables por nuestras Leyes y de ello tenemos numerosos ejemplos. En vano se pretenderá que el hijo no quede sometido á la patria potesdad de su padre; la estipulación que tal cosa consigne será nula. Pero, suponiendo que no lo fuera, ¿en qué se apoyaría? ¿Tiene la Cámara noticia de algún disidente que obligue á sus hijos á abrazar la religión que él profesa? ¿No es verdad que, por el contrario, les deja la más amplia libertad para abrazar la religión que quieran, y que en el mayor número de los casos esos disidentes extranjeros tienen hijos católicos en Chile? Este es el hecho público y conocido por todos nosotros.

"Creo que, á la vista de tales ejemplos, la Cámara no tendrá miedo de que la tolerancia de cultos venga á relajar la moral pública en Chile. Y, si ese temor existiese, no sería respecto de las sectas protestantes que profesan una moral santa, cuyo origen es el mismo que el de la moral católica,—Jesucristo,—que son hermanas en el cristianismo y que profesan doctrinas que todo podrán llevar consigo menos la destrucción de la sociedad y de la familia. Si lo que se pretende es evitar la propagación del culto pagano, ¿será este un motivo para no conceder libertad al culto cristiano? La consideración de que los Convencionales de 1870 pueden pasar más adelante aún ¿debe impedir el que se acuerde hoy el principio de un acto de justicia? ¿Por qué no adoptar entonces un artículo constitucional semejante al que Maximiliano acaba de dictar en Méjico, el cual consigna la más amplia libertad en favor de todos los cultos cristianos y en cuanto á los otros determina que no puedan establecerse sino después de un decreto que los autorice, después de examinarlos, á fin de que no se introduzcan en el país cultos contrarios á las Leyes, á la moral ó á las buenas costumbres?

"En cuarto lugar, alegaba el Honorable Diputado por Rere el enflaquecimiento de la unidad como una de las más fuertes objeciones contra la tolerancia de cultos. Permítame la Cámara decirle que todos los argumentos que se han indicado en este sentido carecen de exactitud. Se ha hecho una confusión lamentable de dos cosas diversas: la unidad católica y la uniformidad de creencias. La unidad es como la santidad,

como la catolicidad y como la apostolicidad, uno de los caracteres de la Iglesia Católica, y consiste en profesar la fe de los apóstoles, admitir sus sacramentos, obedecer á sus pastores; consiste en que dentro del catolicismo no hay sectas; todos aceptamos la misma doctrina, la misma moral y estamos sujetos á una cabeza visible, que es el Papa. ¿Es esto lo mismo que la uniformidad de creencias? La unidad católica existe, pero no existe la uniformidad de creencias. ¿Cree la Cámara que todos deben profesar en Chile la misma religión, aceptar la misma fe, y adorar al Ser Supremo bajo la misma forma? Si esto se quiere, se quiere un imposible. No vamos, por perseguir ideas fantásticas, á encerrarnos en el exclusivismo absurdo. Si todos profesásemos en Chile la misma religión, sin duda alguna que ese sería un bien digno de conservarse. Si el mundo entero profesase la misma fe, ¡cuánto mayor no sería quizás el orden de las naciones! Pero, como ese argumento no es absoluto sino relativo á los lugares en que la uniformidad existe y deba continuar existiendo, nada vale en el caso actual.

"Por el contrario, la libertad de cultos conviene á Chile, porque atraerá á su territorio, escaso de habitantes, una inmigración mucho más numerosa; pues aunque haya aumentado de una manera considerable el número de chilenos durante los últimos años, como lo manifestó el señor Presidente en su discurso, ni Su Señoría ha negado ni nadie puede poner en duda que ese progreso siga adquiriéndose en mayor escala. El mismo Honorable Presidente, y si no, el Honorable Presidente de la Cámara de Senadores, preside una Comisión nombrada para dar auge á los medios de obtener una corriente más sólida y numerosa de extranjeros hacia el país.

"¿Por qué no respetar con los desidentes aquel precepto del Evangelio que nos dice: "No hagas á otro lo que no quieras para ti"? Si no aceptamos la intolerancia de los protestantes para con los católicos, ¿por qué no reconocemos á éstos lo que queremos que se nos reconozca á nosotros mismos?

"He creído y persisto en creer que la Ley Interpretativa es un elemento más creado en favor de la reforma. Seamos sinceros: los disidentes no tienen grandes actos de culto, y, reformado el artículo constitucional, es muy probable y casi seguro que no veamos más que lo que hayamos de ver sin la reforma, bajo la protección de la Ley. Se me dirá que al asegurar esto arguyo contra mis argumentos anteriores, y yo responderé que, partiendo de la necesidad de no consignar preceptos

hipócritas en nuestras Leyes, me inclino más á la confesión de la verdad y á la reforma de la segunda parte del artículo constitucional, no en el sentido de suprimirlo, pero sí en el de darle una nueva forma que garantice de la manera más amplia la libertad de profesar los cultos desidentes. Si es cierto que el Supremo Gobierno ha aceptado el principio de la libertad de cultos, aunque cubriéndolo con cierto velo, si lo aceptamos todos nosotros, y si entra en los intereses más vitales del país y le prepara días de abundante progreso, ¿por qué no hemos de proclamar las cosas tales como son en sí mismas, sin ambajes, sin ocultaciones y con entera franqueza?

"Creo que he molestado ya bastante la atención de la Cámara con la exposición de ideas que consideraba necesarias para deshacer ciertos errores muy dignos de ser refutados, y espero que habré merecido su benevolencia, atendido el móvil que ha guiado mis palabras.

"Terminaré haciendo indicación para que al tiempo de votar se divida el artículo 5.° (4.°) en dos incisos, á fin de que cada cual pueda dar su voto á las ideas que abriga con sinceridad y conciencia. ¡Y Dios quiera que en tiempos no lejanos de nosotros pueda el extranjero que se dirija á Chile leer en la fachada de nuestro edificio político estas grandes palabras: *Libertad de cultos*, que encierran una idea reconocida ya como principio por nuestras Instituciones Fundamentales!"

ANEXO NÚM. 4

Informe de la mayoría de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre la reforma del artículo 5.° (4.°)

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Constitución ha estudiado, con la detención que la importancia de la materia requiere, la moción que tiene por objeto declarar necesaria la reforma del artículo 5.° (4.°) de la Carta Fundamental y de los demás que con él se relacionan.

Fácil es comprender que la cuestión primordial que aquella moción promueve, es relativa sólo al citado artículo 5.° (4.°), que declara que «la religión de la República de Chile es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra.» Siendo meras deducciones de ese artículo y del sistema que en él está basado, los demás que comprende dicha moción, es indudable que la reforma de aquél reclamaría también la de éstos.

En efecto, establecida la recíproca independencia de la Iglesia y del Estado, y suprimida toda religión oficial, ni tendría razón de ser el precepto del artículo 80 (71) que impone al Presidente de la República la obligación de observarla y de protegerla, ni la tendrían tampoco los que confieren á las autoridades políticas las atribuciones mencionadas en los artículos 39 (30), párrafo 3.°; 82 (73), párrafos 8.°, 13 y 14; y 104 (95), párrafos 3.° y 4.°, referentes á la facultad de presentar, al patronato, al *exequatur* y á los recursos de protección. Tampoco ten-

dría ya base la disposición del artículo 102 (93), que exige que forme parte del Consejo de Estado un eclesiástico constituído en dignidad.

Concretándose, pues, al examen del artículo 5.° (4.°), y tomando desde luego en cuenta su primera parte, piensa vuestra Comisión que es necesaria su reforma, bajo cualquier punto de vista que se considere la disposición que en ella se consigna.

En teoría es inadmisible que una Constitución imponga al Estado religión determinada.

La razón es obvia.

Si una Constitución no es otra cosa que el conjunto de principios fundamentales que organizan los Poderes Públicos, aseguran los derechos individuales y determinan las bases á que deben sujetarse las relaciones de las autoridades políticas entre sí y las de éstas con los gobernados; es perfectamente claro que su esfera de acción está circunscrita sólo á intereses temporales.

Sentada esta base capital, se nota sin dificultad que el fomento y desarrollo de tales intereses no exige que se imponga religión alguna al Estado; puesto que una sociedad política es algo esencialmente diverso de los individuos que la componen, quienes están siempre divididos, bajo el aspecto religioso, en sectas diferentes.

Verdad es que, á pesar de lo dicho, no es nuestra Constitución la única que haya adoptado como religión del Estado la Católica, Apostólica, Romana.

Mas este hecho, que vuestra Comisión se apresura á reconocer, nada arguye contra la verdad del principio arriba establecido. Él prueba sólo que circunstancias dadas han podido aconsejar la adopción de un sistema que, en la época actual, está sirviendo de origen fecundo á graves dificultades entre las autoridades políticas y las eclesiásticas en no pocas de las naciones que lo han admitido: dificultades que no existen donde, como en Estados Unidos ó en Bélgica, no reconoce el Estado culto alguno exclusivo.

Si lo que ayer pudo establecerse con la mira de buscar la armonía entre autoridades de un orden diverso, ha llegado á ser hoy origen de cuestiones entre ambas; si lo que pudo aceptarse sin inconveniente hace diez ó cuarenta años, los produce ahora y de carácter gravísimo; si en aquellas cuestiones el Estado no podría ceder, sin amenguar su soberanía; si no es admisible que el perfecto derecho que reside en la Nación para constituirse y regirse como mejor le plazca haya de subor-

dinarse jamás á autoridades extrañas, sean éstas cuales fueren; y si debe aceptarse, como base fundamental de la organización política de todo Estado independiente, el gobierno de éste por sí mismo y exclusivamente por las autoridades internas en quienes delega el ejercicio de su soberanía; no se concibe entonces cómo pudiera ponerse en duda la necesidad de una reforma que se propone á la Honorable Cámara bajo el amparo de tan poderosas consideraciones.

Si del terreno teórico se pasa á considerar la reforma de la primera parte del artículo 5.º (4.º) desde un punto de vista esencialmente práctico, parece á vuestra Comisión que ella ha llegado á ser ya y que será cada día más necesaria, como el único medio adecuado que se presenta para evitar la posibilidad siquiera de futuros conflictos entre la Iglesia y el Estado.

Y nótese bien que esos conflictos no sólo pueden poner en pugna frecuentemente los sagrados deberes que al católico impone su religión, con los ineludibles que la Constitución hace pesar sobre el ciudadano y el gobernante; sino que, con ocasión de las odiosas cuestiones de preeminencia entre ambas autoridades á que se ha aludido ya, causan alarmas é inquietud en las conciencias é introducen en la sociedad serios elementos de perturbación.

Esto por lo que toca á la necesidad de reformar la primera parte del artículo 5.º (4.º)

En cuanto á la segunda, su reforma es tan necesaria, ó más aun, si cabe, que la de la primera.

Desde que habitan el hospitalario suelo de Chile individuos que profesan distintas creencias, ¿cómo podría desconocerse la necesidad de asegurar ampliamente á cada cual el derecho que naturalmente le compete de ejercer pública ó privadamente su culto, en condición idéntica á la de todo otro?

Aparte de las razones consignadas en el preámbulo de la moción que se informa, y de los numerosos é incontestables argumentos que, en apoyo de la libertad de cultos, hicieron valer sus defensores ante la Honorable Cámara de 1865, y cuya reproducción no es aquí indispensable, piensa vuestra Comisión que este punto de la reforma no puede dar lugar á divergencia de opiniones en el grado de adelanto que ha alcanzado la República, y que él está ya definitivamente juzgado en sentido favorable á esa libertad.

Tan cierto es esto, que, aunque de una manera indirecta, tuvo que

reconocerlo así la Ley Interpretativa de 27 de Julio de 1865. Menester es, por consiguiente, incorporar en la Carta Fundamental, y en todo su desarrollo, la garantía que esa Ley quiso dar á los disidentes; y tiempo es ya de llegar, con franqueza y buen ánimo, al término del viaje cuya primera jornada emprendió el Congreso de aquel año memorable.

Aunque no incumbe á vuestra Comisión abrir dictamen acerca del sentido en que haya de hacerse la reforma propuesta, ya que la manera de ver del actual Congreso no liga al futuro llamado á consumarlo, se permite indicar, sin embargo, que convendría realizarla, suprimiendo de la Carta Fundamental todos los artículos detallados en a moción que motiva este informe, y reemplazándolos por uno que, sin adoptar culto alguno oficial, asegure ampliamente á todos su ejercicio público y privado, sin otras limitaciones que las reclamadas por la moral y el orden público.

Vuestra Comisión no duda que tan importante reforma social ha de realizarse por la fuerza misma de las cosas, en época más ó menos próxima; y es de sentir que ella crearía para la Iglesia Católica, Apostólica y Romana una condición tal, que la dejaría en completa libertad para gozar de todos los derechos que le corresponden por su institución, asegurándole cuantos medios fueran necesarios para que, dentro de su esfera propia, obrara con entera independencia de otra autoridad y llenara sin embarazo alguno la elevada misión que le compete.

Y no se diga que los inconvenientes á que da lugar nuestro régimen actual podrían evitarse dejando subsistentes los artículos 5.° (4.°) y 80 (71) de la Constitución, y suprimiendo todas aquellas de sus disposiciones que se refieren á las facultades que ella confiere á las autoridades políticas en sus relaciones con la Iglesia.

Vuestra Comisión, con franqueza lo declara, no aceptaría semejante solución; porque esas facultades son, á su juicio, en países que atraviesan la situación del nuestro, consecuencia necesaria de la obligación de proteger exclusivamente la religión Católica, Apostólica, Romana. Si el Estado se impone tan grave obligación, tiene no sólo el derecho sino el deber imperioso de sujetarla en su ejercicio á cuantas limitaciones sean necesarias para que la protección que dispensa á un culto determinado, jamás pueda inferir menoscabo ni lesión alguna á la Soberanía Nacional.

En conclusión, y á nombre de la igualdad absoluta que á todos

debe asegurarse en el ejercicio de su culto; á nombre de la recíproca independencia de que deben gozar la Iglesia y el Estado, dentro de la esfera que respectivamente les corresponde; y á nombre, finalmente, de la Soberanía de la Nación, que debe conservarse incólume en todo caso, la Comisión de Constitución de la Honorable Cámara de Diputados, pide á ésta apruebe en todas sus partes la moción á que se refiere este informe y que ha merecido ya el honor de ser apoyada por veintinueve de sus miembros.—Sala de la Comisión, 6 de Julio de 1874. —*Jorge 2.º Huneeus*, Diputado por la Serena.—*Enrique Cood.—Francisco Javier Concha.—Joaquín Blest Gana.—José Manuel Balmaceda*, Diputado por Carelmapu.

ANEXO NÚM. 5

Discurso pronunciado en sesión de la Cámara de Diputados de 10 de Enero de 1877, referente al artículo 9.° (suprimido) de la Constitución (1).

"El señor Huneeus.—La dificultad que en este momento tratamos de resolver es, señor Presidente, de suma gravedad, considerada en lo absoluto, y no carece de razón el Honorable señor Arteaga Alemparte al afirmar que es imposible resolverla de una manera completamente satisfactoria. Esto es efectivo á la luz de los buenos principios; pero no pienso por eso que, dentro del terreno relativo y meramente positivo de la Ley de 12 de Noviembre de 1874, no sea posible arbitrar algún medio que salve el vacío que en ella se nota, cuando se quiere relacionar la regla general que establece el inciso 1.° en su artículo 80 con la parte del 72, que permite decir de nulidad de una elección por actos que la hubieren viciado en la constitución ó procedimientos de las Juntas de Mayores Contribuyentes que nombran las Juntas Calificadoras, ó en la constitución ó procedimientos de éstas últimas.

El artículo 72, en la parte á que acabo de referirme, permite hoy

(1) Este discurso no tiene ya interés en el Derecho Positivo, así por haberse suprimido el artículo 9.° de la Constitución, como por la derogación de la Ley Electoral sobre que discurre. Lo incluímos, sin embargo, en atención á la sobriedad de las interesantes ideas que desarrolla y á la relativa actualidad de la importante materi á que él se refiere. *(Nota de los Editores.)*

atacar una elección como nula por defectos en la formación del Registro Electoral, por actos que hubieren viciado las calificaciones. La Ley de Noviembre de 1874 modificó así de una manera sustancial y profunda nuestro sistema electoral; porque, como lo sabe bien la Cámara, antes no era lícito decir de nulidad de una elección por tales defectos. El Registro Electoral se formaba no sólo por las Juntas Calificadoras, sino por Juntas Revisoras que corregían los defectos de que podía adolecer, inscribiendo á los ciudadanos que habían sido indebidamente excluídos, ó excluyendo á los individuos que indebidamente habían sido calificados.

Suprimidas hoy las Juntas Revisoras, dispone la Ley de 1874, en su artículo 23, que la inscripción indebida ó la exclusión ilegal, aunque pueden ser perseguidas y deben ser castigadas, no darán lugar, en ningún caso, á exclusiones ó inclusiones posteriores á la clausura del Registro. Y como esta clausura tiene lugar, según los artículos 19 y 20 de la misma Ley, el 15 de Noviembre, es decir, el mismo día en que las Juntas Calificadoras dan término á sus funciones, resulta que sus procedimientos indebidos, mirados con relación á la calificación y á la elección misma, no tienen otro correctivo que la nulidad de ésta, declarada por la autoridad competente.

He aquí por qué la Ley Electoral vigente ha cambiado nuestro antiguo sistema, y ha establecido que puede reclamarse la nulidad de una elección por actos que hayan viciado las calificaciones. Esto se explica fácilmente, sin que sea del caso averiguar ahora si el nuevo sistema es ó no más ventajoso que el antiguo, y sin que haya tampoco para qué discutir acerca de cuál de los dos se armoniza más con el precepto que contiene el artículo 9.º (suprimido) de nuestra Constitución, caso de que se entendiera que ese precepto, al determinar que nadie puede ejercer el derecho de sufragio sin haber poseído su boleto de calificación *tres meses* antes de la elección, quiso que dentro de este término se revisara el Registro por la autoridad que determinase la Ley, á fin de dejarlo *definitiva é irrevocablemente* formado.

Dando de mano á estas cuestiones, me parece que debemos tomar la Ley tal como existe. Buena ó mala, nuestro deber es respetarla mientras sea Ley, y buscar el medio de llenar los vacíos que en ella se noten de una manera lógica con el conjunto de sus disposiciones.

Dicho lo que precede, es del caso preguntar cómo podría hacerse de nuevo una elección dentro de *los treinta días* á que se refiere el ar

tículo 80 de la Ley de Elecciones, cuando el acto que ha motivado la nulidad declarada afecta al Registro mismo y hace necesaria la renovación de las calificaciones. Imposible de todo punto; porque la sola formación de un nuevo Registro exige un término más largo que el de treinta días, y porque todavía, además de ese término, es preciso que transcurran tres meses para que el ciudadano inscrito pueda ejercer el derecho de sufragio.

La Ley no previó este caso; luego nosotros debemos llenar ese vacío, y llenarlo de una manera general, como corresponde al legislador, á fin de que en adelante no se susciten nuevas dificultades como la presente En vez de dictar una Ley especial para el caso de Cauquenes, Ley que sería considerada por muchos como atentatoria contra las atribuciones exclusivas de esta Cámara, dictemos un precepto tan general como el que contiene el inciso 1.º del artículo 80 de la Ley de 1874, y habremos salvado así la dificultad de una manera perfectamente correcta dentro de las reglas que esa misma Ley sanciona.

Establézcase que, cuando una elección se anulare por causas que hagan necesaria la renovación de las calificaciones, se procederá desde luego á esa renovación en la forma y dentro de los términos que se observan en las calificaciones que tienen lugar cada tres años; y que la nueva elección no se verificará sino después de vencido el término de tres meses, contados desde la fecha en que terminó la renovación de las calificaciones; y pienso que habremos solucionado la duda que hoy nos trae preocupados, de una manera legal y que en nada amenguaría los derechos y prerrogativas de esta Cámara.

"Podrá objetarse á la idea que someto á la deliberación de la Cámara el inconveniente de que una vez aceptada como regla general en la Ley, podría suceder que, en un momento dado, haya más de un Registro Electoral en un mismo Municipio. Supóngase, por ejemplo, que la Cámara de Diputados declara nula la elección de sus miembros hecha en el Departamento *A*, por vicios que hagan necesaria la nueva formación del Registro. Supóngase, además, que el Senado declare válidas las elecciones de los Senadores de tal provincia hechas en el mismo Departamento *A*. ¿No es verdad, que dada esta hipótesis, quedaría subsistente para el Senado el Registro *primitivo*, y que para la Cámara de Diputados, que anuló éste, existiría sólo el Registro *renovado*?

"Y si, después de la renovación del Registro, hubiere de procederse á una elección directa extraordinaria, no de Diputados, sino de Elec-

tores de Presidente de la República, por ejemplo, ¿quiénes sufragarían en esta elección? ¿quiénes serían reputados como ciudadanos activos con derecho de sufragio? ¿Los individuos inscritos en el Registro primitivo ó los inscritos en el Registro renovado?

Esta dificultad gravísima tampoco está resuelta en la Ley. Tal vez no sería fácil darle otra solución que la de volver al sistema antiguo, según el cual el Registro no podía renovarse; ya que no existe en Chile, ni puede la Ley crearla dentro de nuestra Constitución, una sola autoridad llamada á calificar todas las elecciones y á resolver las reclamaciones de nulidad que se suscitaren acerca de todas ó de cualesquiera elecciones. El mal es inevitable dentro del sistema actual, puesto que la Cámara de Diputados califica las elecciones de sus miembros y el Senado la de los suyos; y todavía al Congreso incumbe resolver las cuestiones de nulidad referentes á las elecciones de Electores de Presidente y á las de éste mismo; y al Tribunal especial que existe dentro del Consejo de Estado compete fallar las reclamaciones de nulidad de las elecciones municipales.

Hé aquí cuatro autoridades distintas que, apreciando un mismo hecho,—la buena ó mala formación de un mismo Registro Electoral, —pueden calificarlo de una manera diametralmente opuesta.

Pero no se trata ahora de salvar ese defecto, sino simplemente de dictar una regla que armonice los preceptos de dos artículos de la Ley Electoral, en uno de los cuales (el 80) no se determinó la manera cómo debe procederse en alguno de los casos previstos en el otro (el 72).

Sin otro propósito que el que acabo de indicar, me permito modificar el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo y refundir en uno los dos artículos de que consta, en los términos siguientes:

"Sin perjuicio de la regla general establecida en el inciso 1.º del artículo 80 de la Ley de 12 de Noviembre de 1874, cuando una elección fuere anulada por causa que haga necesaria la renovación de las calificaciones, se procederá á hacerla extraordinariamente en la forma que sigue:

"El Presidente de la República dispondrá que, dentro de los primeros veinte días después de haberle sido anunciada la declaración de nulidad, se efectúe el primero de los actos necesarios para subsanar el vicio que motivó dicha declaración. Entre ese acto y los demás que se requieran para la renovación de las calificaciones, se guarda-

rán los mismos intervalos de días y las mismas formas que deben observarse en las calificaciones ordinarias.

"La nueva votación tendrá lugar el día siguiente después de vencidos tres meses, contados desde la fecha en que hubiere terminado la renovación de las calificaciones. Los actos necesarios para que la elección se repita en dicho día, se verificarán con la anticipación y en la forma que las Leyes señalan para las elecciones ordinarias."

ANEXO NÚM. 6

Discurso sobre la libertad de enseñanza

En sesión de la Cámara de Diputados de 17 de Octubre de 1873, pronunciamos el siguiente discurso, referente á la libertad de enseñanza:

"El señor Huneeus.—No tema la Cámara que vaya á molestar su atención con un largo discurso: mis pretensiones son más modestas. Me propongo únicamente fundar mi voto y manifestar cuáles son las razones que me inducen á aceptar en parte la indicación del señor Rodríguez y á desecharla también en parte.

"Me explicaré con toda la claridad que me sea posible, porque deseo ser comprendido.

"La indicación del Honorable Diputado por Chillán, aunque aparezca formulada como una sola, es en realidad doble. Hay en la proposición de Su Señoría no una sino dos indicaciones: una relativa á la libertad de enseñanza, y otra referente á la libertad de profesiones.

"Cierto es que la libertad de profesiones es el complemento indispensable de la libertad de enseñanza; pero es menester también que la Cámara no olvide que, tratándose de indicaciones sobre reforma de la Constitución, es necesario mirarlas bajo dos puntos de vista: primero, bajo el punto de vista teórico, para que la Cámara resuelva si es aceptable ó no la idea contenida en la indicación; y segundo, bajo el punto de vista práctico y constitucional, por cuanto la teoría que parece haber sido aceptada por la Cámara es limitar la reforma únicamente á aquellos puntos declarados reformables por la Ley de Agosto de 1867, admitida la manera como el Honorable Diputado por Talca,

señor Amunátegui, y el que habla indicamos en una sesión pasada que debía verificarse la reforma, esto es, aceptando sólo aquellos incisos del Proyecto que no se refieren á materias que pudieran estar en pugna con otros incisos ó artículos de la Constitución que, por la Ley que acabo de citar, no hayan sido declarados reformables.

"Por esto mismo deseaba manifestar á la Cámara cuál es mi modo de pensar respecto de las dos indicaciones formuladas por el Honorable Diputado por Chillán, señor Rodríguez, y me permito hacerlo ahora, abusando tal vez de su condescendencia, en los términos más breves que me sea posible.

"Primera cuestión: libertad de enseñanza. Principio por declarar que en un documento público que conceptúo grave,—porque entiendo que cuando en materias políticas un hombre hace declaraciones, debe pensar muy bien lo que dice y aceptar todas las consecuencias que se desprendan de sus palabras,—me he declarado abiertamente partidario de la libertad individual, en toda la acepción de la palabra.

"Me parece que esta declaración es bastante explícita para que la Cámara, sin más antecedentes y aún sin el debate incidental que tuvo lugar á propósito de la publicación de ciertas actas,—debate que me proporcionó la oportunidad de decir que era partidario de la libertad de enseñanza,—se persuada de que, sin ponerme en pugna con mis propias ideas, no puedo combatir el principio que establece la libertad de enseñanza. Lo acepto en la persuasión de que si este principio prevalece en la Ley, ha de producir más tarde muy buenos resultados. No creo absolutamente que la libertad de enseñanza pueda producir en Chile frutos perniciosos. No, señor.

"Se ha pretendido por muchos que el país no está preparado, que no es conveniente dejar que todos enseñen como quieran y por los métodos que quieran, y se ha contrapuesto á este principio de la libertad de enseñanza el principio de autoridad.

"Muchas veces, pensando yo en esta cuestión, me he preguntado: ¿no será tal vez que la intervención de la autoridad ha sofocado la iniciativa individual? ¿Acaso, me he dicho yo, dando más expansión á la libertad de enseñanza, no tomará ésta más vuelo, haciendo reportar al país más beneficios?

"Confieso, señor, que muy bien puedo equivocarme; pero me parece que la libertad de enseñanza es algo que la Cámara no puede menos de establecer y consignar en la Carta. Pero consignar de una manera

absoluta este principio en la Constitución, sin establecer los límites á que podría sujetarlo la Ley, es algo que también produciría muy pocos buenos resultados en la práctica, porque quedaría á la Ley la facultad de limitación como quisiera.

"Y aquí debo declarar, que de los dos sistemas, el represivo y el preventivo, ya sea tratándose de la libertad de enseñanza ó de cualquiera otra libertad, yo estoy por el represivo, y por una razón muy sencilla: creo que debe establecerse como regla general que el hombre civilizado propende al bien y no al mal, y creo, además, que la consecuencia natural que se desprende de esta proposición es que la autoridad no debe suponer que el hombre va á obrar mal. Tan cierto es esto, que para medir el grado de libertad y de progreso á que ha llegado una Nación cualquiera, no hay más que averiguar cuál de estos dos sistemas prevalece en su legislación: el represivo ó el preventivo. En donde prevalece el sistema preventivo es necesario multiplicar el número de agentes de policía, porque se parte de la base de que es menester vigilar á los hombres para que no delincan: todo es allí reglamentación, todo está bajo el ojo vigilante de la autoridad. En aquellos países donde ese sistema no domina, no es necesaria casi la intervención de la policía, ni las Leyes restrictivas de la libertad individual. Y como el hombre tiene ciertas facultades que no proceden de la Ley sino de Dios ó de la Naturaleza, una Constitución que las restringiese ó las ahogase sería atentatoria, intolerable. Aunque la Constitución no reconozca en el hombre ciertos derechos, no por eso deja éste de tenerlos, y no hay quien pueda quitárselos, porque no es ella quien se los ha dado. Sería, por ejemplo, un absurdo que la Constitución pretendiese negar á alguien el derecho de pensar, derecho que Dios ha dado al hombre, ó el de manifestar su pensamiento. De ahí precisamente nació la libertad de imprenta.

"Pero si nuestra Constitución garantiza la libertad individual, que es el *Habeas Corpus* de los ingleses, también es cierto que en el inciso 4.° del artículo 12 (10) dice: "La Constitución asegura á todos los habi-
" tantes de la República...

"4.° La libertad de permanecer en cualquier punto de la República,
" trasladarse de uno á otro, ó salir de su territorio."

"Pero, á renglón seguido, este artículo determina las limitaciones á que esa libertad está sujeta, y dice: "guardándose los reglamentos de
" policía y salvo siempre el perjuicio de tercero." Es cierto que tene-

mos el derecho de ir y venir, y el de trasladarnos de un punto á otro, dentro y fuera de la República; pero si alguien se presenta en contra mía, se me arraiga y ya no puedo separarme libremente del lugar donde se me demanda.

"Otro tanto sucede con el derecho de propiedad, reconocido ampliamente por la Constitución, pero que está limitado por la facultad que deja al legislador de decretar la expropiación, por causa dc utilidad pública y por interés particular, en virtud de sentencia judicial.

"Por estas consideraciones me permito adicionar la indicación en este sentido: "La libertad de enseñanza sin sujeción á medidas preventivas." Creo que para fundar mi opinión sobre este punto no necesito insistir mucho; ya que hablo á una reunión de hombres ilustrados.

"Tal vez se me hará esta observación: si la Constitución no ha podido dejar de reconocerme la libertad de enseñar lo que yo quiera, tampoco puede quitármela, dc manera que es inútil dejar consignada esta disposición en la Carta Fundamental. Esta objeción se contesta fácilmente recordando lo quc sucede respcto de la libertad de asociación, que no está reconocida por la Constitución, y que, no obstante, se ejerce libremente porque es un derecho natural é incuestionable. Y sin cmbargo, se quiere ahora ascgurarla de un modo positivo, Luego, igual cosa debe hacerse con la libertad de enseñanza.

"Esto por lo que hace á la cuestión de constitucionalidad. Por lo que toca á la cuestión teórica que envuelve la indicación, parece que no habrá un solo señor Diputado que se atreva á negarle su importancia.

"Todavía podría hacerse una objeción, y es la de que la libertad de cnseñanza es incompatible con el principio del Estado docente. Pero yo niego absolutamente esa incompatibilidad. No porque tenga cada cual la libertad de enseñar lo que quiera y como quiera, debe el Estado prescindir de dar á los chilenos la instrucción que juzgue conveniente.

"La indicación no modifica en lo menor lo dispuesto por los artículos 153 y 154 (144 y 145) de la Constitución que establecen el Estado docente y que no han sido declarados reformables; de manera que no hay inconveniente alguno para declarar libre la enseñanza de los particulares, al mismo tiempo que se encarga al Estado dar por su parte educación gratuíta.

"Esto mismo es lo que encuentro establecido en la Constitución de

Bélgica, que asegura primeramente la libertad de enseñanza y á renglón seguido prescribe que la educación costeada por el Estado se regirá por las disposiciones que establezca la Ley.

"Y á propósito de la indicación del Honorable Diputado por Chillán, he visto con gusto que en el Proyecto sobre Instrucción suscrito por los señores Diputados Blest Gana, Matta y Errázuriz, y el señor Senador Reyes, se reconocen hasta cierto punto principios que se aproximan mucho á la completa libertad de enseñanza. En ese Proyecto se establece que la enseñanza costeada por los particulares podrá hacerse sin más intervención del Consejo Universitario que la de velar por la moralidad, higiene y seguridad de los alumnos de colegios particulares.

"Ruego que se me rectifique si no es esto lo que en él se propone.

"El señor Blest Gana (Vicepresidente).—Es la verdad.

"El señor Huneeus.—Después de todo esto, si se reconoce la libertad de fundar escuelas ó colegios y de enseñar libremente en ellas, no puede menos de aceptarse la libertad de enseñanza, desde que en nada lastima al Estado docente.

"Declaro, como lo he declarado siempre, que soy partidario de la libertad de enseñanza, pero á pesar de esto, si en mi mano estuviera suprimir el Estado docente, no lo suprimiría, porque ello no sería conveniente ni aceptable, dado el estado actual de la sociedad.

"Y para manifestar que la educación *pública* á que se refieren los artículos 153 y 154 (144 y 145) de la Constitución, es únicamente la sostenida con fondos nacionales, me bastará invocar antecedentes establecidos por nuestro Derecho Positivo.

"¿Qué se deduce de la Ley Interpretativa del artículo 5.° (4.°) de la Constitución? Que no puede llamarse culto *público* el que se practica en capillas privadas, aunque tengan sus pequeñas torrecillas. Estableció, y con mucha razón, que no puede reputarse como culto *público* el que se ejerce en templos de propiedad *particular*, sino en aquellos que son costeados por el Estado.

"Otro tanto puede decirse de la libertad de enseñanza, desde que la Constitución la reconoce implícitamente sin negar por esto la necesidad del Estado docente.

"La Constitución establece también que sólo en virtud de una Ley se puede decretar honores *públicos* á los grandes servicios; sin embargo,

vemos que cuando los ciudadanos quieren perpetuar la memoria de algún hombre ilustre levantan estatuas sin necesidad de ocurrir al Congreso para que decrete tales honores. Y no puede ser de otro modo desde que, no siendo costeados con fondos del Estado, no se reputa que son honores *públicos*.

"Me parece, pues, que no hay inconveniente para aceptar la primera parte de la indicación, que juzgo muy compatible con los artículos 153 y 154 (144 y 145) de la Constitución, los cuales se refieren sólo á la enseñanza *pública*, ó sea, á la sostenida por la Nación.

"Tiempo es ya de examinar la segunda parte de la indicación del Honorable señor Rodríguez, que se refiere á la libertad de profesiones.

"Aquí es del caso hacer una declaración expresa, porque deseo ser bien comprendido por mis Honorables colegas. He dicho que admito la libertad de profesiones, y así lo he declarado siempre en mi modesta carrera de hombre público y lo he enseñado á mis alumnos como profesor de Derecho Público, en lo que fundo mi mayor orgullo. Pero esto que he declarado y he enseñado, lo admito únicamente como un principio teórico, mas no lo considero aceptable en el terreno extrictamente constitucional, desde que no podemos reformar ahora aquello que no se ha declarado reformable.

"En efecto, el artículo 151 (142) de la Constitución dice así:

"Ninguna clase de trabajo ó industria puede ser prohibida, á menos
" que se oponga á las buenas costumbres, á la seguridad, ó á la salu
" bridad pública, ó que lo exija el interés nacional, y una Ley lo de-
" clare así."

"¿Qué resulta de aquí? Que la Constitueión admitió que una simple Ley pudiera restringir esa libertad, ó por lo menos estableció que ese fuera un medio de limitar la libertad del trabajo. ¿Cómo entonces aceptar la libertad de profesiones en un artículo de la Constitución, existiendo en ella otro, y no reformable, que declara que la libertad del trabajo puede ser limitada por una simple Ley?

"De paso agregaré que mi deseo más ardiente es que el Estado tenga la menor intervención posible en las relaciones de los individuos entre sí; esa intervención me fastidia. Dispénseme la Cámara esta manera de expresar mi opinión. Está bien que el Estado intervenga en sus relaciones con los ciudadanos, pero en las relaciones entre Pedro y yo, el Estado nada tiene que ver. Es á Pedro y á mí á quienes únieamente interesa mantenerlas y arreglarlas.

"Por otra parte, la Constitución, en el inciso 2.° del artículo 12 (10) que discutimos, asegura á todos los habitantes del Estado "la ad-" misión á todos los empleos y funciones públicas, sin otras condi-" ciones que las que impongan las Leyes." Y es bien sabido que la Ley ha dispuesto que sea uua condición indispensable para el desempeño de ciertos empleos y funciones públicos haber llenado ciertos requisitos y recibido ciertos títulos, como el de abogado ó de médico, por ejemplo.

"Me he visto en el caso de dar estas explicaciones para que no se estime mi voto negativo á la segunda parte de la indicación del señor Rodríguez como una contradicción con los principios que, en orden á la libertad de profesiones, me ha cabido siempre la honra de manifestar; sino como una consecuencia necesaria del respeto que debemos á la Constitución, la cual nos prohibe extender la reforma que discutimos á aquellos de sus preceptos que no han sido declarados reformables.

"Termino, pues, haciendo indicación para que al inciso que tiene por objeto asegurar *la libertad de enseñanza*, se agregue la frase siguiente: *sin sujeción á medida alguna preventiva.*"

ANEXO NÚM. 7

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre el desafuero de un señor Diputado.

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación y Justicia ha estudiado detenidamente la solicitud que el Procurador don Rafael Carrasco, á nombre del Primer Alcalde de la Ilustre Municipalidad de este Departamento, señor don Belisario Henríquez, ha presentado ante el Juez letrado en lo criminal, don Ramón Huidobro, entablando acusación contra los señores miembros del Jurado electoral que suscriben la sentencia de 30 de octubre último, acompañada en copia. Dicha solicitud ha sido remitida á la Honorable Cámara por el referido señor Juez letrado, á consecuencia de lo pedido en su segundo otrosí, á fin de que, con arreglo á lo dispuesto en el artículo 15 (13) de la Constitución, ella resuelva "si autoriza ó no préviamente la acusación, declarando si ha ó no lugar á formación de causa" contra el señor Diputado don Francisco de Paula Figueroa, que es uno de los miembros del Jurado comprendido en la acusación.

Vuestra Comisión piensa que, con arreglo á la Ley, el señor Juez del Crimen no ha debido aceptar, para efecto alguno, la acusación entablada por el Procurador don Rafael Carrasco, á nombre del señor Henríquez. La acusación ha debido ser interpuesta directamente por éste. Pero como este defecto puede fácilmente subsanarse, vuestra Co-

misión ha preferido desentenderse de él, á fin de no retardar el despacho del presente informe, sin perjuicio de que la Honorable Cámara resuelva, acerca de este punto, lo que crea conveniente.

Para evacuar debidamente su cometido, vuestra Comisión principia por establecer que, á su juicio, la Cámara no debe autorizar acusación alguna contra uno ó varios de sus miembros, sino cuando concurrieren copulativamente dos circunstancias. Es la primera la existencia del delito cuyo castigo se pretende, comprobada plenamente, ya que de otra manera no habría "cuerpo de delito", y no existiendo éste no se concibe siquiera que pudiera acusarse, en razón de él, á persona determinada. Es la segunda, la de que haya antecedentes bastantes para presumir que el autor del delito es el Diputado cuyo desafuero se pretende.

Faltando cualquiera de estas dos condiciones, no debe autorizarse la acusación contra el Diputado, ya que las garantías que, á favor de éste, consignan los artículos 14 á 17 (12 á 15) de la Constitución tienen por objeto resguardar su independencia, no sólo contra los avances del Poder Ejecutivo, sino contra los actos de todo individuo que, sin motivo ni causa legal, pudieran ponerla en peligro. Si por el sólo hecho de entablarse acusación contra un Diputado por cualquier particular, la Cámara hubiera de autorizarla, es fácil comprender hasta dónde podría llevarse el abuso de iniciarlas contra los miembros de la Representación Nacional, y hasta dónde podrían alcanzar las consecuencias de semejante abuso. Baste indicar que dentro de los límites de esas consecuencias, cabría aun la desaparición completa, aunque momentánea, de las Cámaras mismas.

Si aun tratándose de simples particulares, no es admisible que se autorice contra ellos acusación alguna, á menos de constar que hay un delito que castigar, es lógico suponer que de idéntica manera, al menos, debe procederse cuando se trata de un Diputado, cuya persona la Constitución ha querido rodear de inmunidades especiales.

Establecidos estos antecedentes, vuestra Comisión se ha ocupado en investigar prolija y cuidadosamente si constituyen ó no delito los capítulos en que está basada la acusación que se trata de iniciar contra el Honorable Diputado don Francisco de Paula Figueroa.

Para resolver esta cuestión previa, es menester examinar separadamente cada uno de los cinco capítulos que la mencionada acusación comprende.

Consiste el primero "en que el Jurado se constituyó sin prestar juramento ninguno de sus miembros, incurriendo en la contravención terminantemente señalada en el artículo 216 del Código Penal."

Es público y notorio que los miembros del Jurado Electoral de Santiago no prestaron juramento alguno antes de constituirse. Pero esa omisión ¿constituye delito? Porque, conviene recordarlo, delito es únicamente toda acción ú omisión voluntaria *penada por la Ley* (art. 1.° del Código Penal).

Ahora bien, ninguna Ley impone á los miembros de los Jurados electorales obligación de prestar juramento antes de constituirse. El artículo 216 del Código Penal, que se cita en el escrito de acusación, no es aplicable á esa clase de funcionarios, porque él está comprendido en el párrafo *primero* del título 5.° del libro 2.° de dicho Código; y según el terminante precepto contenido en la parte final del artículo 10 de la Ley de 12 de Agosto último, sólo son aplicables á los miembros del Jurado las disposiciones del párrafo *cuarto* del título mencionado. Si, pues, el artículo 216, que es el que se aduce como fundamento del primer capítulo de acusación, no está comprendido en ese párrafo *cuarto*, es de toda evidencia que los miembros del Jurado, al omitir un juramento que ninguna Ley les ordenaba prestar, no han cometido delito alguno.

Se acusa á los miembros del Jurado, en segundo lugar, "por haber dictado una sentencia manifiestamente injusta", delito especialmente previsto en el número primero del artículo 224 del citado Código."

Desde luego, es menester observar que nuestro Código Penal no autoriza la acusación contra los miembros de los Tribunales de Justicia, colegiados ó unipersonales, por haber dictado una sentencia manifiestamente injusta en causa criminal, sino cuando esa sentencia se ha dictado "por *negligencia ó ignorancia inexcusables*." Así lo dice terminantemente la disposición legal que se cita en apoyo del segundo capítulo de acusación.

Sin embargo, el Procurador don Rafael Carrasco no dice en su escrito que el Honorable Diputado don Francisco de Paula Figueroa haya dictado la sentencia de 30 de Octubre último, *por negligencia ó ignorancia inexcusables*.

Pero aun cuando tal concepto se hubiera enunciado categóricamente, vuestra Comisión piensa que, tomando en cuenta el carácter y la naturaleza misma del Jurado, en ningún caso sería admisible que los

miembros que lo forman pudieran ser acusados por haber apreciado erróneamente la culpabilidad del individuo sometido á su jurisdicción.

La institución del Jurado consiste precisamente en confiar á quienes lo forman la facultad de calificar, en materias criminales, la culpabilidad ó inculpabilidad del acusado sin sujeción á otros preceptos que á los *dictados de la propia conciencia.*

Luego, si es efectivo que la conciencia humana es libre; que ella es algo que ninguna Ley puede atacar, y que nadie tiene derecho de introducir mano profana en su sagrado recinto; es fácil comprender que cuando la Ley confía á alguien la misión de calificar el carácter de un hecho con arreglo sólo *á su leal saber y entender*, no puede imponer responsabilidad penal á ese Juez, precisamente por haber obedecido en aquella calificación á los dictados de esa misma *conciencia*, cuyos móviles á nadie es lícito sondear.

Lo dicho basta para manifestar que el segundo capítulo de acusación, tal como ha sido formulado, no importa un delito, ni con arreglo á la disposición *completa* del inciso 1.° del artículo 224 del Código Penal, ni en conformidad á los principios fundamentales en que reposa la institución del Jurado.

El tercer capítulo de la acusación dice así: "Por haber contravenido á sabiendas á las Leyes que reglan la sustanciación del juicio. (Núm. 2, art. 224 del Código Penal.)"

Este capítulo de acusación sugiere una observación idéntica á la que, en primer término, ha insinuado vuestra Comisión respecto del capítulo anterior. Para que la contravención á sabiendas de las Leyes que reglan la sustanciación de un juicio importe delito, es menester que se haya verificado "en términos de producir nulidad en todo ó en parte sustancial." Así lo expresa terminantemente también la disposición citada en apoyo del tercer capítulo de acusación.

Según esto, no hay delito cuando no concurre esa circunstancia en la contravención á las reglas del procedimiento. Y como ninguna Ley concede recurso de nulidad, en ningún caso, contra los fallos que expidieren los Jurados Electorales, es legalmente inadmisible, mientras esa Ley no se dicte, la existencia del delito que se supone cometido por los miembros del Jurado de Santiago en el caso especial que motiva este informe.

Pero hay más todavía con relación á ese caso. Cuando se dictó la sentencia de 30 de Octubre último, ninguna Ley había establecido las

reglas á que deben sujetarse los Jurados Electorales en sus procedimientos. La Ley hoy vigente ha sido promulgada el 8 del mes actual, con posterioridad, por consiguiente, á la fecha en que fué expedida la sentencia que motiva la acusación iniciada por don Rafael Carrasco, á nombre del Primer Alcalde de la Ilustre Municipalidad de este Departamento.

Si esa Ley no puede tener efecto retroactivo, por una parte; y si, aun cuando lo tuviera, es un hecho notorio que el Jurado que dictó la sentencia de 30 de Octubre último, ajustó sus procedimientos, porque así lo creyó conveniente, á las mismas reglas que esa Ley posterior prescribe, ¿cuál es entonces la Ley de procedimientos infringida en esa fecha por el Jurado Electoral de Santiago?

Si esa Ley no se ha citado ni, á juicio de vestra Comisión, podría citarse, es obvio llegar á la consecuencia de que el tercer capítulo de acusación tampoco importa un delito en el caso presente.

Se acusa, en cuarto lugar, al Honorable señor Figueroa, "por haber expresado su opinión antes de la deliberación y del pronunciamiento de la sentencia, y fallado la causa con manifiesta implicancia que le era conocida. (Núm. 7.°, art. 224 del Código Penal)."

Al ocuparse en este cargo, vuestra Comisión se refiere separadamente al Honorable señor Figueroa, porque el escrito de acusación contiene, con relación á dicho cargo, alusiones especiales á la del Presidente del Jurado, sin hacerlas extensivas al señor Figueroa, único de los acusados respecto de quien la Cámara está llamada á autorizar ó no préviamente la mencionada acusación.

En el escrito que suscribe el Procurador Carrasco no se formula cargo alguno á este respecto contra el señor Diputado Figueroa. Esto sólo bastaría para que la Cámara no accediera á la solicitud de desafuero de dicho señor Diputado, con motivo del cuarto capítulo de acusación.

Mas, aun cuando se prescindiera de lo expuesto, es menester observar que la implicancia manifiesta no autoriza la acusación contra el Juez que adolece de ella, sino cuando le es conocida "*y no la ha hecho conocer préviamente á las partes*". Y si nos hemos de atener á la exposición contenida en el escrito de acusación, parece que los motivos de implicancia que se hacen valer consisten en la manifestación anticipada de la opinión del Jurado sobre algunos de los puntos á que se refería el debate. Si esa manifestación tuvo lugar en presencia del

mismo señor Alcalde acusado, éste debió reclamar en el acto la implicancia del miembro ó miembros del Tribunal que anticipaban su juicio. Si el señor Alcalde no hizo valer su derecho, y consintió en que el debate siguiera su curso y llegara á su término, ¿podría ahora poner en ejercicio, inoportunamente tal vez, ese derecho?

Pero hay todavía una consideración más grave que las anteriores con referencia al cuarto capítulo de acusación.

¿Cuál es la Ley que determina las causales de implicancia que es lícito hacer valer contra los miembros de un Jurado Electoral? El escrito de acusación no la menciona, y si la verdad es que dicha Ley no se ha dictado todavía, ¿cómo podría entonces admitirse que su violación importara delito?

El último capítulo de acusación consiste en "no haberse expresado nominalmente los miembros que concurrieron á formar sentencia."

El hecho es efectivo; pero él no constituye delito, porque, aun admitiendo que las disposiciones de la Ley de 20 de Noviembre de 1873 sean aplicables á los Jurados Electorales, ni esa Ley ni ninguna otra impone pena al miembro ó miembros de un Tribunal colegiado que no le dieren cumplimiento.

Por otra parte, la omisión consistente en no consignar en una sentencia de un Tribunal colegiado el voto de los Jueces que han disentido de la opinión de la mayoría, no produce jurídicamente, ni puede racionalmente producir otro efecto que el de reputarse que la sentencia ha sido acordada por unanimidad. Por consiguiente, si alguna pena hubiere para este caso, ella consistiría únicamente en imponer al Juez que, habiendo disentido, no cuidó de expresarlo, la misma responsabilidad que pesa sobre los que acordaron el fallo por mayoría; y esa sanción única vendría á pesar precisamente sobre el Juez que no cuidó de salvar su voto, sin agravar por eso en lo mas mínimo la responsabilidad de aquellos que, con sus votos, formaron sentencia.

La precedente exposición basta para arribar á la consecuencia de que ninguno de los cinco capítulos comprendidos en el escrito de acusación constituye delito, atendida la exposición que en él se contiene y los términos en que está redactado. Si no hay delito que pesquisar, falta la primera de las condiciones que la Honorable Cámara debe tener presente para autorizar una acusación contra los miembros que la componen; y se hace inútil, por consiguiente, ocuparse en investigar

si se han acompañado á la acusación antecedentes bastantes para hacer presumible que un señor Diputado sea responsable de delitos que no tienen cuerpo ni existencia legal.

En consecuencia, vuestra Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, piensa que la Honorable Cámara debe negar la autorización que de ella se solicita, declarando que *no ha lugar* á formación de causa contra el señor Diputado don Francisco de Paula Figueroa, por ninguno de los cinco capítulos que comprende el escrito de acusación á que se refiere este informe.—Santiago, á 16 de Noviembre de 1875. —*Jorge 2.º Huneeus.*—*Enrique Cood.*—*J. M. Balmaceda.*—*José Clemente Fabres.*

ANEXO NÚM. 8

Legislación Electoral de Chile (1)

I

La Ley de Reforma Constitucional ratificada el 10 de Agosto último contiene, además de otras innovaciones, varias relativas á elecciones. Ha reformado el antiguo artículo 8.º (7.º) de nuestra Constitución, que determinaba las condiciones necesarias para la ciudadanía activa con derecho de sufragio; ha suprimido el antiguo artículo 9.º, que requería, para poder votar, la posesión del *boleto de calificación*, por lo menos tres meses antes de las elecciones; y ha suprimido también los Senadores y Diputados suplentes, ordenando que, cuando hubiere lugar á vacantes, se elijan reemplazantes en elecciones extraordinarias efectuadas *en la forma y plazo que la Ley prescriba.*

Menester es, por lo tanto, que en breve se dicte la Ley destinada á hacer efectivas tan interesantes reformas.

Esa Ley futura modificará forzosamente nuestra Ley Electoral vigente, en lo relativo á Registro é inscripciones; suprimirá, así lo deseamos, los boletos de calificación, y habrá de adicionarla con preceptos tendentes á plantear en Chile el sistema, nuevo para nosotros, de elecciones *suplementarias* de Senadores y Diputados.

Con tal motivo nos parece que no será del todo inútil traer á la memoria, aunque sea sólo en resumen, los preceptos contenidos en las diversas Leyes Electorales que han imperado en la República durante la vigencia de la Constitución Política de 1833.

(1) Publicóse este estudio en la *Revista Forense* de Santiago. (*Nota de los Editores*).

Esas Leyes son las seis siguientes:

1.ª La de 2 de Diciembre de 1833;

2.ª La de 12 de Noviembre de 1842;

3.ª La de 13 de Septiembre de 1861;

4.ª La de 6 de Agosto de 1869:

5.ª La de 12 de Noviembre de 1874; y

6.ª La de 9 de Enero de 1884, actualmente en vigor.

Procuraremos dar separadamente una idea general de cada una de ellas.

II

Ley de 2 de Diciembre de 1833

Según la Ley de Elecciones de 2 de Diciembre de 1833, las *Municipalidades* nombraban el 24 de Noviembre del año precedente á la renovación de la Cámara de Diputados, en sesión pública, con asistencia de la mayoría absoluta de sus miembros, una Junta Calificadora para cada *Parroquia* de su Distrito. La Junta se componía de *cuatro* propietarios y cuatro suplentes, elegidos á la suerte de entre los vecinos inscritos en el Registro de Electores de la respectiva Parroquia, y de un Presidente designado también por la Municipalidad.

El 28 de Noviembre, á las diez de la mañana, se instalaban las Juntas Calificadoras, que funcionaban cuatro horas diarias hasta el 7 de Diciembre inclusive. Se admitía la calificación por *poder*, autorizado por el Inspector del distrito respectivo á presencia de *dos* testigos. No podían calificarse, además de las personas á que se refieren los antiguos artículos 10 y 11 (8.º y 9.º) de la Constitución, los individuos del *clero regular*, *los soldados*, *cabos y sargentos del ejército permanente*, *los jornaleros ni los peones gañanes*.

Las municipalidades mismas eran las *Juntas Revisoras* de Departamento, presididas por el Municipal de primera elección, y funcionaban desde el 12 hasta el 20 de Diciembre inclusive, durante cuatro horas diarias, para oír y fallar breve, sumaria y verbalmente, sin ulterior recurso, las reclamaciones relativas á inclusiones ó exclusiones indebidas en el Registro.

Los boletos de calificación se renovaban cada tres años, y su impresión y distribución corría á cargo de la Comisión Conservadora, que hacía esta última por medio de los Intendentes y Gobernadores.

Las elecciones de Diputados y Electores de Senadores se efectuaban el último Domingo de Marzo; las de Municipales el tercer Domingo de Abril, y las de Electores de Presidente el día designado por la Constitución. En caso de elección extraordinaria de éstos, ella tenía lugar dentro de *dos meses* contados desde el día en que el Vicepresidente debía expedir las órdenes al efecto.

En cada parroquia funcionaba una mesa *receptora*, compuesta de cuatro vocales propietarios y cuatro suplentes, elegidos *por la Municipalidad* de la misma manera que los vocales de Juntas Calificadoras, y de un Presidente designado por la misma Municipalidad.

Las votaciones duraban *dos días consecutivos é improrrogables*, desde las diez de la mañana hasta las dos de la tarde, y desde las cuatro hasta las seis de la tarde.

Todo elector debía votar *personalmente*.

La *Municipalidad misma*, en presencia de un comisionado con voz y voto por cada mesa, hacía el *escrutinio general* de las elecciones departamentales, al día siguiente de hallarse reunidas las cajas que contenían los escrutinios particulares practicados cada día de votación por cada mesa receptora del Departamento; resolvía á pluralidad absoluta de votos las dudas ó diferencias que ocurrieran; proclamaba y comunicaba el resultado á los electores.

Las elecciones de Senadores se hacían por los electores de Senadores el segundo domingo de Abril, con sujeción á las reglas á que se sujetaban y se sujetan los Electores de Presidente de la República.

La Ley de 1833 nada disponía en orden á *nulidad* de elecciones. Contenía sólo un artículo, el 78, relativo al orden y libertad de las elecciones, facultando á las Juntas para pedir auxilio á la autoridad local; y no figuraban en ella sino tres preceptos (artículos 77, 79 y 80) relativos á delitos electorales, de los cuales conocía el Juez ordinario del Departamento, *haciendo efectiva la pena el Gobernador*.

III

Ley de 12 de Noviembre de 1842

La Ley de 12 de Noviembre de 1842 se contrajo á los puntos siguientes:

1.° Reglamentó el absurdo sistema de permitir la calificación por *poder*, autorizado por el *Subdelegado* (en lugar del Inspector) y dos testigos.

2.° Reglamentó también la remisión y forma externa de los boletos de calificación.

3.° Introdujo el fatal sistema de reemplazar por *decreto municipal* el boleto de calificación extraviado.

4.° Estableció que al Juez ordinario del Departamento, á quien correspondía conocer de las causas por infracción de la Ley Electoral, correspondería también *hacer efectiva la pena que impusiere*, y no al Gobernador, como lo disponía la Ley de 33; y prescribió que la sentencia del Juez, pronunciada en *juicio ordinario*, sería apelable, puntos que silenciaba dicha Ley.

5.° Adicionó la Ley de 33 con dos artículos que penaban, uno al empleado público, civil ó militar, que coartare á sus subalternos la libertad del sufragio, y otro al que vendiera ó comprára boletos de calificación ó sufragio alguno.

6.° Estableció, finalmente, infringiendo, á juicio nuestro, la Constitución, que de la nulidad de elecciones de Electores de Senadores y de Presidente de la República, conocerían el Juez letrado de la Provincia y cuatro Municipales sorteados de la Municipalidad de la cabecera de la misma Provincia.

En los artículos adicionales dispuso que en *lo sucesivo* ningún chileno podría calificarse sin saber leer y escribir; pero que *continuarían gozando hasta su muerte* del derecho de calificarse los que estuvieren en posesión de él, aunque no supieran leer ni escribir; lo que importaba, en nuestro concepto, otra inconstitucionalidad.

La Ley de 1842 que fué, según ella misma se llamó, un mero *suplemento* de la de 1833, no introdujo en las bases en que ésta descansaba ninguna modificación, y pudo ser censurada como doblemente contraria á la Constitución, pues ésta quiso que las elecciones de Senadores fuesen calificadas por el Senado; las de Presidente de la República por el Congreso, según se desprende claramente de sus preceptos; y que la condición de saber leer y escribir se hiciera efectiva, sin distinción alguna, después de cumplido el año de 1840.

IV

Ley de 13 de Septiembre de 1861

La Ley de 13 de Septiembre de 1861, derogatoria de las dos anteriores, modificó en puntos sustanciales el sistema creado por la de 1833.

Estableció que el Registro Electoral sería *permanente*, y no renovable cada tres años. Encargó su *primera formación* á Juntas Calificadoras *parroquiales*, nombradas por la Municipalidad de la misma manera que lo hacía según la Ley de 1833, compuestas de cuatro vocales propietarios y cuatro suplentes, y presididas por un Presidente nombrado por dicha Municipalidad y que debía ser miembro de ésta ó Subdelegado del Departamento.

Á los soldados y clases del ejército permanente y de los cuerpos organizados de policía *no se les computaba la renta* de que gozaban en calidad de tales, para los efectos de la inscripción; se suprimió la prohibición de calificarse impuesta por la Ley de 1833 á los eclesiásticos regulares, y á los jornaleros y peones gañanes, y se suprimieron, lo que es importante, las calificaciones por poder. Exigió para todo calificado la condición de saber leer y escribir, sin distinguir entre los que se hubieren o nó calificado antes de 1840.

Las Juntas Calificadoras encargadas de la primera formación del Registro funcionaron durante diez días, cuatro horas diarias. Una vez cerrados sus trabajos, la *Municipalidad* nombró una Junta compuesta de un Alcalde, que la presidió, de dos Regidores y dos vecinos electores, designados á la suerte. Esta Junta tuvo el encargo especial de *completar* el Registro en su respectivo Departamento, funcionó para ese efecto durante treinta días, transcurridos los cuales, el Registro departamental permanente quedó cerrado y se pasó al Gobernador respectivo para su publicación.

Efectuada ésta, la Municipalidad misma conoció y resolvió las reclamaciones promovidas con motivo de exclusiones ó inclusiones indebidas, y, después de resueltas dichas reclamaciones, el Registro permanente quedó definitivamente formado y se depositó en la Secretaría Municipal bajo la llave custodiada por *el Primer Alcalde*.

La impresión y distribución de los boletos de calificación continuó

á cargo de la Comisión Conservadora. Se mantuvo el sistema de decretos llamados á reemplazar los boletos de calificación extraviados, y se hizo extensivo al caso en que un ciudadano *trasladara su residencia* del Departamento en que se calificó á otro distinto, lo cual se explica fácilmente dentro del sistema del Registro *permanente*.

Una vez que se formó así el Registro, quedó sujeto anualmente á la división de una Junta compuesta de un Alcalde, dos Regidores y dos vecinos electores, nombrados *por la Municipalidad*. Esta Junta funcionaba todo el mes de Septiembre de cada año en la Sala Municipal, durante los días y horas que la *Municipalidad* acordaba, y tenía doble encargo de calificar, por una parte, á los ciudadanos no inscritos, y de excluir, por otra, á los inscritos que hubieren fallecido, que hubieren incurrido en alguna inhabilidad, ó que hubieren dejado de ser propietarios, poseedores del capital, del empleo ó renta que entonces se requería para ser ciudadano activo con derecho de sufragio.

De las reclamaciones que se entablaran contra los procedientos de estas Juntas, conocía la *Municipalidad* respectiva, que debía fallarlas desde el 15 hasta el 30 de Noviembre. El plazo para interponer dichas reclamaciones corría desde el 10 hasta el 25 de Octubre.

Tal fué, diseñado á grandes rasgos, el sistema ideado por la Ley de 1861 para introducir en Chile el Registro permanente. Tantos fueron los inconvenientes que ocasionó en la práctica, que la Ley de Registros Electorales de 6 de Agosto de 1869, que luego examinaremos, lo suprimió por completo y volvió al antiguo sistema del Registro Periódico y Trienal.

En materia de elecciones directas, la Ley de 1861 sólo introdujo innovaciones de detalle en las Leyes de de 1833 y 1842; tal como la reducir á cincuenta días el término de sesenta dentro del cual deben hacerse las elecciones extraordinarias de Presidente de la República en los casos de los artículos 74 y 78 (65 y 69) de la Constitución. En lo sustancial conservó todo el edificio levantado en 1833. Así, mantuvo la *Parroquia* como base para el funcionamiento de las mesas calificadoras y receptoras; mantuvo por completo la composición de éstas y el modo de nombrarlas; dejó subsistente el término de *dos* días como duración de las elecciones directas, y conservó siempre en manos de la *Municipalidad* todas las atribuciones que las Leyes anteriores le confiaban, inclusive la de efectuar el *escrutinio* departamental.

Apenas es necesario decir que la Ley de 1861 no innovó, ni era po-

sible que innovara, en lo tocante á las elecciones indirectas de Senadores y de Presidente de la República, desde que toda Ley había de conformarse á los preceptos que la Constitución contenía en la materia, antes de la reforma de 1874, que convirtió en directas las elecciones de Senadores, y á las que aún contiene en lo referente á elecciones presidenciales.

En lo que se manifestó más detallada y escrupulosa la Ley de 1861 fué en lo tocante al orden y libertad de las elecciones, á los delitos en materia electoral, y á la nulidad de las elecciones y casos en que deben repetirse, puntos los tres que apenas tocaban las Leyes de 1833 y 1842. En los tres, las Leyes posteriores de 1874 y 1884 han bebido sus inspiraciones en la Ley de 1861, cuyas ideas capitales han conservado aquéllas en su parte sustancial. Las diferencias que en tales puntos existen entre la Ley de 1861 y las de 1874 y 1884 se refieren á cuestiones de detalle ó procedimiento, más que á materia de capital importancia, y no despiertan grande interés. Lo que realmente nos importa, al estudiar nuestra Legislación electoral, es conocer todo aquello que se relaciona con las dos bases fundamentales en que debe descansar, á saber: la *calificación* ó inscripción, ó sea, cuanto se refiere á la formación del Registro electoral; y la *votación*, ó sea, todo cuanto se refiere á la elección misma.

La Ley de 1861 es la primera que confió al Congreso la facultad de conocer de las reclamaciones de nulidad de Electores de Presidente de la República, y al Senado la de conocer de las de nulidad de las elecciones de electores de Senadores, restableciendo así el imperio de la Constitución, violada en esa parte por la Ley de 1842.

V

Ley de 6 de Agosto de 1869

Hemos dicho ya que el sistema del Registro permanente, introducido entre nosotros por la Ley de 13 de Septiembre de 1861, vivió muy poco, á pesar de que él es el tipo á que debe conformarse toda Legislación medianamente adelantada en la materia. ¿Á qué imputar el fracaso de una idea tan plausible y tan bien inspirada? Nosotros creemos que ello se debió, no á defectos del sistema, sino á nuestros pésimos hábi-

tos electorales, y á la impunidad de que han gozado siempre en Chile los delincuentes en materia electoral.

El hecho es que la Ley de 6 de Agosto de 1869 se limitó á derogar los cuatro primeros títulos de la de 1861, relativos todos á la formación del Registro Electoral, y los artículos 78 y 80 de la misma, estos dos últimos para modificar la manera de nombrar los vocales de las Juntas Receptoras y para que éstas funcionasen *un solo* día, en lugar de dos, como antes sucedía.

La recordada Ley de 1869 restableció el *Registro trienal* periódico; conservó la base de la *Parroquia* para su división y para el funcionamiento de Juntas Calificadoras; dejó el nombramiento de éstas en manos de la *Municipalidad*, pero excluyendo de ésta al Intendente, Gobernador ó Subdelegado, y debiendo ser presidida por uno de sus Alcaldes ó Regidores; é introdujo el sistema de Juntas *Revisoras*, compuestas de siete individuos, seis elegidos á la suerte por la *Municipalidad* de entre los *cuarenta Mayores Contribuyentes* que pagaren mayor contribución directa, fiscal ó municipal, residentes en el Departamento é inscritos en los Registros Municipales, y de un Municipal designado por el Cabildo mismo para Presidente. En la misma forma se designaban los vocales suplentes y un Presidente suplente.

Fué esa la vez primera que la Ley dió entrada á los *Mayores Contribuyentes* en la organización de nuestro sistema electoral, confiando á una Junta Revisora, compuesta de ellos en las seis séptimas partes, la facultad que antes había correspondido á la Municipalidad, de rever y enmendar los actos de las Juntas Calificadoras de su respectivo territorio.

La Ley de 1869 exigía, como la de 1861, la comparecencia personal del individuo que pretendía calificarse, restableció la prohibición absoluta de inscribirse que la Ley de 1833 había impuesto á los soldados y clases del ejército permanente, prohibición que la de 1861 había limitado en sus efectos al sueldo que se les pagaba, y la hizo extensiva á los soldados y clases de la marina y de la policía.

Las Juntas Calificadoras funcionaban, según la Ley de 1869, desde el 10 hasta el 25 de Noviembre, durante cuatro horas diarias, y de sus actos podía reclamarse desde el 10 hasta el 15 de Diciembre posterior. La Junta Revisora departamental oía y fallaba las reclamaciones fundadas en exclusiones ó inclusiones indebidas, oyendo á los reclamantes y reclamados entre el 15 y el 23 de Diciembre, y fallando las

reclamaciones desde el 23 hasta el 31 de dicho mes. En este último día quedaba cerrado el Registro y se depositaba por el Primer Alcalde en la Secretaría ó Tesorería Municipal.

Se dejó siempre á la Comisión Conservadora la incumbencia de hacer imprimir y repartir los boletos de calificación, y se introdujo la importantísima reforma *de abolir los certificados de inscripciones*, que antes se daban por razón de cambio de domicilio ó de pérdida del boleto de calificación.

En su artículo 41 adicionó la Ley de 1869 la parte penal de la de 1861; pero de una manera deficiente, porque estableció en él como una pena la *multa pecuniaria*, ó, sólo *en defecto de ella*, la prisión. Una triste experiencia ha dado á conocer que la multa pecuniaria, por crecida que sea, no es pena eficaz en materia electoral, porque, llegado el caso, no la paga el delincuente, sino el partido en cuyas filas milita.

En todo lo relativo á elecciones directas, salvo en cuanto á su duración, que se redujo á *un día;* á elecciones indirectas; al orden y libertad de las elecciones; á delitos electorales, y á nulidad de las elecciones, continuó rigiendo la Ley de 1861 hasta que se promulgó la de 12 de Noviembre de 1874, que es la quinta dictada desde que principió á vivir nuestra semisecular Constitución.

VI

Ley de 12 de Noviembre de 1874

Esta Ley, fruto de largos é interesantes debates, que ocuparon preferentemente la atención de nuestras Cámaras durante los años 1872, 1873 y 1874, modificó en puntos gravísimos nuestra organización electoral.

Conservó el Registro trienal y periódico, y la disposición de la Ley de 1869, que excluía del derecho de sufragio á las clases y soldados del ejército permanente, de la marina y de la policía, é introdujo en el mecanismo establecido por las Leyes anteriores, las reformas trascendentales que pasamos á indicar:

1.ª Adoptó la *Subdelegación*, en lugar de la *Parroquia*, como base para la formación del Registro y para el funcionamiento de Juntas Calificadoras y Receptoras.

2.ª Creó las *Juntas de Mayores Contribuyentes*, y confió á esas cor-

poraciones la facultad que hasta entonces había correspondido á las Municipalidades de constituir las Juntas Calificadoras y Receptoras, la de nombrar los vocales de éstas, cinco propietarios y otros tantos suplentes, y la de designar el local en que debían funcionar.

3.ª Confirió al Primer Alcalde de la Municipalidad, nó á la Justicia ordinaria, la atribución de rectificar el personal de la Junta de Mayores Contribuyentes, fallando las reclamaciones á que la lista de ellos, que *formaba el Intendente ó Gobernador*, diera lugar.

4.ª Obligó á las Juntas Calificadoras, que funcionaban desde el 1.º hasta el 15 de Noviembre, cuatro horas diarias, á exigir que el individuo inscrito *firmara* la partida de inscripción al margen del Registro.

5.ª Estableció, por la vez primera, que se presume de derecho, que el que sabe leer y escribir tiene la renta requerida por la Ley, lo que importaba suprimir este requisito constitucional, que ahora no más, el 10 de Agosto del corriente año, ha sido suprimido regularmente por la Reforma Constitucional ratificada en esa fecha.

6.ª *Suprimió las Juntas Revisoras*, y estableció que las exclusiones ó inclusiones indebidas pueden ser perseguidas y castigadas; pero que no dan lugar, en ningún caso, á exclusiones ó inclusiones posteriores á la clausura del Registro por las Juntas Calificadoras.

7.ª Confirió á la Municipalidad el encargo de hacer imprimir y repartir los boletos de calificación de su respectivo territorio, quitándolo á la Comisión Conservadora.

8.ª Estableció que las elecciones de Diputados se efectuaran por el sistema del *voto acumulativo;* las de Municipales, por el de *lista incompleta ó voto limitado;* y que las de Senadores, que debían hacerse por Provincias en votación directa, según la Reforma Constitucional de 13 de Agosto de 1874, se efectuaran por el sistema de *lista completa.*

9.ª Prescribió que los Subdelegados, Inspectores y empleados con sueldo, en cuyo nombramiento, ascenso ó destitución interviniera el Presidente de la República, no podían formar parte de las Juntas Calificadoras, Receptoras y Escrutadoras.

10. Prescribió que el sufragio fuera secreto, y adoptó varias precauciones para los escrutinios.

11. Quitó á las Municipalidades la facultad de hacer los escrutinios departamentales, y la encomendó á una *Junta Escrutadora*, presidida por el Primer Alcalde y compuesta de los Presidentes y Secretarios de las Juntas Receptoras del Departamento.

12. Creó para el escrutinio de la elección provincial de Senadores otra Junta Escrutadora especial, compuesta de dos Comisionados elegidos por cada Junta Escrutadora departamental de la provincia.

13. Clasificó las contravenciones electorales en faltas y delitos, y dividió éstos en públicos y privados; y

14. Prescribió que de los delitos comunes cometidos con motivo de actos electorales y de los delitos privados electorales, conocería la Justicia ordinaria; y que el conocimiento de las faltas y delitos públicos correspondería á un Jurado electoral elegido por la Junta de Contribuyentes, el cual quedó suprimido el 1.° de Marzo de 1876 por la Ley Orgánica de los Tribunales de 15 de Octubre de 1875.

Aparte de detalles, que sería inútil recordar porque no ofrecen interés, relativos unos al orden y libertad de las elecciones, otros á las nulidades de éstas, y otros á puntos de escasa aplicación, creemos que están condensadas en los catorce párrafos precedentes las innovaciones de verdadera trascendencia que introdujo entre nosotros la Ley de 12 de Noviembre de 1874.

Veamos ahora qué suerte les ha deparado la última Ley Electoral promulgada el 9 de Enero de 1884.

VII

Ley de 9 de Enero de 1884

Esta Ley ha conservado la institución de las Juntas departamentales de Mayores Contribuyentes; pero ha limitado sus funciones al nombramiento, que efectúan por voto acumulativo, de una Comisión Ejecutiva de calificaciones; de una Comisión Ejecutiva de elecciones, compuestas ambas de cinco ciudadanos electores, todos propietarios; y de una Junta Escrutadora departamental, compuesta de siete ciudadanos electores, también propietarios.

Ha suprimido los *suplentes* en todas las Juntas Electorales, haciendo así imposibles las escandalosas dualidades que á menudo se producían en nuestras elecciones.

Las reclamaciones que sugiere las listas de Mayores Contribuyentes, son resueltas por la *Justicia ordinaria*, en ambas instancias, en lugar del Primer Alcalde que las decidía con arreglo á la Ley de 1874. La lista

se forma por el Tesorero Fiscal y el Municipal, no por el Intendente ó Gobernador.

La Comisión Ejecutiva de calificaciones elige los cinco vocales propietarios de que consta únicamente toda Junta Calificadora, votando cada vocal de aquélla, por escrito, por un vocal de cada una de éstas. Se ha conservado la Subdelegación como base para la división del Registro y número de Juntas Calificadoras.

Éstas no pueden inscribir, además de los individuos que la Constitución excluye del sufragio, á las mujeres, á los regulares, y á todo individuo enrolado ó empleado á sueldo en la policía rural, además de los soldados y clases del ejército, de la armada y de la policía, excluídos ya por las Leyes anteriores, en todo ó en parte.

Todo acto ejecutado en minoría por cualquiera Junta Electoral, es nulo, y quienes lo celebran en minoría cometen delito penado por la Ley de 1884.

La impresión y repartición de los boletos de calificación se encomienda á una Comisión compuesta de los Presidentes y Vicepresidentes de ambas Cámaras.

No hay Juntas Revisoras, ni se expiden certificados por extravío de boleto ó cambio de residencia, como lo había dispuesto ya la Ley de 1874.

Las elecciones se efectúan en los mismos días que antes de 1884, y cada una por el sistema que había designado la Ley de 1874, á saber: la de Diputados, por voto acumulativo; la de Municipales, por voto limitado; y la de Senadores y Electores de Presidente de la República, por lista completa.

Las Juntas Receptoras de votos están organizadas de una manera idéntica á las Calificadoras, y son nombradas de la misma manera por la *Comisión Ejecutiva de elecciones*. En la misma sesión en que la Junta de Mayores Contribuyentes efectúa el nombramiento de la Comisión Ejecutiva de elecciones, elige también, por voto acumulativo, los siete vocales de la *Junta Escrutadora* general del Departamento á que se ha aludido más arriba.

El sufragio debe ser secreto, como lo había dispuesto ya la Ley de 1874.

Se adoptan precauciones exquisitas para los escrutinios, tales como la de prescribir que las actas de toda Junta Electoral deben ser firmadas, no sólo por el Presidente y Secretario, sino por todos los miembros

concurrentes de la Junta, generalizando así el sistema que la Constitución establece para las actas de los colegios electorales de Presidente de la República.

El escrutinio general del *Departamento* lo efectúa la Junta Escrutadora, compuesta de siete individuos electores, nombrada al efecto por la Junta de Mayores Contribuyentes, según se ha expresado ya. El escrutinio *provincial* para Senadores lo efectúa una Junta compuesta de los Presidentes y Secretarios de las Juntas Escrutadoras generales de los Departamentos de la Provincia respectiva.

Para las elecciones de Electores de Presidente de la República se organiza una Junta especial de Mayores Contribuyentes en cada Departamento, á fin de que ella efectúe la designación de la respectiva Comisión Ejecutiva de elección y de la Junta Escrutadora departamental, procediéndose como en las demás elecciones directas.

En la elección que hacen los Electores de Presidente se conservan en sustancia y como es natural desde que en esa parte no ha sido reformada la Constitución, las reglas establecidas por las Leyes precedentes.

En los títulos que tratan del orden y libertad de las elecciones, y de la nulidad de éstas, se ha conservado, mejorándolo, el mecanismo de la Ley de 1874. La de 1884 ha establecido reglas claras y precisas para que las reclamaciones de nulidad de elecciones se decidan pronto, y se han resuelto acertadamente dificultades de detalle, que en la práctica habia suscitado la Ley anterior, señalando plazos perentorios para iniciar las reclamaciones, para tramitarlas y aun para decidirlas.

Se ha establecido que, para negar lugar á la formación de causa contra Intendentes, Gobernadores de plaza y de Departamento, por delito electoral, se requiere el voto de los tercios del número total de Consejeros del Estado, é idéntica mayoría para la concesión de indultos en delitos de la misma especie.

La primera de las dos reglas precedentes es aplicable ahora á todos los procesos que, en materia criminal se promuevan contra los Intendentes y Gobernadores, conforme á lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Régimen Interior de 22 de Diciembre de 1885.

Los delitos electorales producen acción popular. y el querellante no está obligado á rendir fianza ni caución alguna.

La Ley de 1884 no contiene título alguno especial destinado á delitos y penas electorales. En cambio, y para mayor claridad, al fin de cada

título castiga las infracciones á lo que en él se preceptúa, obedeciendo, más que las Leyes anteriores, á la buena tendencia de disminuír los casos en que se aplica *multa* solamente, y de aumentar aquéllos en que se aplica la pena de *prisión* ó la de *presidio*.

VIII

El rápido bosquejo que precede bastará para dar á conocer el constante progreso efectuado en nuestra Legislación, ya que no en nuestros hábitos electorales, desde 1833 hasta 1884. Séanos permitido confiar en que, avanzando en la misma vía, la nueva Ley que pronto habrá de dictarse, no defraudará las esperanzas que todos los ciudadanos honrados, sin distinción alguna de colores políticos, abrigan ahora de que la República contará próximamente con un luminoso faro que encamine, en sus futuros viajes, á puerto seguro la nave de nuestra libertad electoral, tan á menudo maltratada por recios temporales.

Á ello contribuirá principalmente la supresión del boleto de calificación, que es el mayor de los escollos que embarazaban su camino.—Santiago, á 18 de Octubre de 1888.—JORGE HUNEEUS.

ANEXO NÚM. 9

La Ley Electoral de 9 de Enero de 1884 (1)

(NOTAS REDACTADAS CON SUJECIÓN ESTRICTA Á LAS IDEAS DEL SEÑOR DON JORGE HUNEEUS)

SUMARIO.—1. Derechos políticos.—2. Derecho electoral.—3. Juicio general sobre la Ley de 1884.—4. Contribuciones por cuyo monto se determinan los Mayores Contribuyentes.—5. Penalidad.—6. Excusa de edad.—7. Actas.—8. Registro y votación.—9. La representación en el sufragio.—10. Residencia ó domicilio.—11. Exclusiones del sufragio.—12. Continuidad de las sesiones de las Juntas Receptoras.—13. Necesidad de conocer como Jurado en los reclamos de nulidad.—14. Efecto de los reclamos de nulidad.—15. Inconvenientes del voto conjunto.—16. Nuevas elecciones de Electores de Presidente de la República.

1. DERECHOS POLÍTICOS.—Los derechos políticos son los que se relacionan con la organización ó con el ejercicio de los Poderes Públicos; en otros términos, son los que habilitan para desempeñar cargos públicos ó para elegir á los que han de servirlos. De este concepto se desprende que los derechos políticos son solamente dos: el de elegir y el de ser elegidos.

La elegibilidad es un derecho condicionado por la Constitución, en

(1) Los apuntes que atrevidamente presentamos bajo ese rubro son un conjunto de generalidades preliminares al estudio de toda Legislación Electoral, de observaciones aplicables en su mayor parte á cualquiera Ley que se promulgue sobre la materia y de opiniones de carácter sustantivo, elementos unos y otros de actualidad permanente. Hemos recogidos esos documentos en interesantes y prolijas explicaciones, casi taquigráficas, que distinguidos alumnos del Autor, don José A. Alfonso y don Alejandro Álvarez J., se han servido suministrarnos. El cuerpo de este artículo es de

cuanto se refiere á los cargos de Presidente de la República, Ministro y Consejero de Estado, Senador, Diputado y Municipal; y por Leyes especiales en orden á muchos otros cargos públicos, como lo hacen la Ley de Régimen Interior relativamente á los de Intendente, Gobernador, Subdelegado é Inspector, y la de Tribunales, con respecto á los cargos de Juez y magistrado superior.

Veamos con qué requisitos limita la Constitución el derecho de elegir. No basta, para sufragar, la ciudadanía natural ó pasiva, que envuelve simple nacionalidad, y en cuya virtud se puede, por ejemplo, impetrar en el extranjero la protección del pabellón chileno. Se requiere, además, el carácter de ciudadano activo, ó sea, poseer las condiciones de edad y habilidad para leer y escribir. En tal situación, puede el ciudadano inscribirse en los Registros Electorales; luego que se inscribe inviste la aptitud de ciudadano activo con derecho de sufragio. La identidad constitucional de la ciudadanía activa con derecho de sufragio es objeto de algunas otras disposiciones; el artículo 8.° (antes 10) de la Carta consulta casos en que esa ciudadanía se suspende con todas sus derivaciones. Pero no es eso todo. La Ley Electoral de 1884, como todas las precedentes, exceptuada la de 1861, excluye de la inscripción hasta nueve clase de individuos, y entre ellos, á las mismas personas que, según la Constitución, tienen suspendida su calidad de ciudadanos activos sufragantes.

2. Derecho electoral. — La importancia del derecho electoral es primordialísima, ya que de él emanan los Poderes Públicos de la Nación; el mecanismo político de los países parlamentarios descansa en el ejercicio correcto del sufragio. El sufragio, ya se le considere como un derecho, ya se le estime en lo que verdaderamente importa, un cargo que no se desempeña sino á virtud de requisitos más ó menos numerosos que siempre reducen y selectan el cuerpo electoral, es acreedor al respeto de los ciudadanos y de los Gobiernos. No es hu-

todo punto inconexo y carece en absoluto de unidad. Ello se debe, no á deficiencia de los materiales de que hemos dispuesto, pues ellos, y muy particularmente los del señor Alfonso, permitirían redactar un breve comentario; débese á que, por una parte, no nos hemos permitido tocar asuntos que el Autor mismo tiene tratados en sus Obras, tales como la apreciación de los distintos sistemas electorales; y por otra parte, á que, atendida la abrogación de la Ley que incidentalmente hemos tomado como base, prescindimos, entre otras cosas, de toda explicación y de toda crítica relativas á la aplicación ó á la parte reglamentaria de esa Ley. *(Nota de los Editores.)*

mano ni procedente esperar de éstos prescindencia absoluta ante el ejercicio del sufragio; pero sí es dado formular los límites á que su intervención debe sujetarse para que no degenere en violatoria de la libertad y de la pureza del voto; la Ley, superior á todo interés y á toda pasión, por una parte; y por otra, el decoro, doblemente sensible en los hombres de Gobierno, son los términos que el buen sentido impone á la acción de las autoridades. Salvadas esas limitaciones naturales, no se concibe de qué influjos legítimos podría usar. He ahí el pensamiento de Thiers y el de Cavour; no es posible exigir menos en resguardo del acto generador de la vida política, ni es posible exigir más á hombres que tienen regularmente, tras de sus deberes cívicos, preferencias de partidarios.

Pero hay una intervención que en absoluto debe ser condenada: la que arbitrare un Presidente en la elección de Presidente sucesor. Nos parece que al carácter unipersonal de esa elección la sustrae á toda presión legítima del Presidente cesante. Y ese motivo es aún secundario ante la letra de nuestra Constitución, que ha prohibido, desde 1874, la reelección presidencial, con fines aparentes, si no con el verdadero y dignísimo propósito de impedir que se perpetúen las influencias de un mismo Presidente; y es indudable que la intervención de un Presidente en la elección del que le ha de suceder no consulta, sino que, por por el contrario, burla esa institución fundamental de nuestra República.

3. Juicio general sobre la Ley de 1884.—La Ley de 12 de Enero de 1884, quinta Ley sustantiva promulgada sobre elecciones, Ley que garantiza la libertad del sufragio con ventajas considerables, hasta el punto de que los interesados en eludir sus efectos, impidieron en absoluto algunas elecciones por medio del crimen, realizó progresos gigantescos que prolongarían su vigencia si á ellos se hubieran agregado principalmente: la aplicación del voto acumulativo para todas las elecciones, la sanción invariable de todos sus efectos con pena de prisión ó presidio, y la exigencia de la unanimidad, por ejemplo, para el acuerdo de los indultos que puede otorgar el Consejo de Estado. Sucesivamente indicaremos algunas otras reformas importantes de que esa Ley es susceptible particularmente, merced á la supresión constitucional del boleto de calificación.

4. Contribuciones por cuyo monto se determinan los Mayores Contribuyentes.—Las contribuciones cuyo monto se estima para

organizar la Junta de Contribuyentes con los que pagan impuesto mayor, son fiscales y municipales: fiscales son la agrícola y la de patentes; municipal es la de sereno y alumbrado. Si bien dentro de nuestro sistema tributario no son esas las únicas contribuciones directas, la Ley ha tomado esas y no otras, porque son las únicas de que se lleva rol y matrícula; y, así, ha escogido las que, pudiendo hacerse constar fehacientemente, garantizan mejor contra una organización fraudulenta de la Junta originaria de los procedimientos electorales.

Sabido es á qué abusos se ha prestado la inclusión de Contribuyentes por patente industrial; prescindiendo de ellos, la Ley sugiere aún la duda de si la industria debe ser ejercida: por sentencia judicial de 24 de Octubre de 1887, se resolvió acertadamente la afirmativa. Creemos que convendría eliminar en la formación de la Junta de Contribuyentes el peligroso elemento de la patente industrial, como creemos también que la Ley no ha sido feliz al incluir entre los Contribuyentes agrícolas á los maridos de mujeres que poseen predios rústicos, pues eso lleva demasiado lejos: á aplicaciones enteramente incongruentes de la ficción civil de la representación legal.

Es digno de atención el orden alfabético que la Ley toma como razón de preferencia al organizar la Junta de Contribuyentes. Esa preferencia no es arbitraria: en el criterio de la Ley, el orden alfabético de los nombres debe decidir las concurrencias cuando el llamamiento se hace á virtud de la Ley misma; por el contrario, adopta la solución por sorteo cuando se trata de elecciones que, hechas directamente por los hombres, han podido ser objeto de sus pasiones y cálculos.

5. Penalidad.—La Ley pena con multa de 500 pesos á los Mayores Contribuyentes que sin imposibilidad no asistieren á la Junta. Esta es una grave deficiencia que ha contribuído á perpetuar en nuestro pueblo la idea de que los delitos electorales nó son verdaderos delitos, ya que su sanción se traduce en una pérdida de dinero que generalmente no paga el reo, pues la paga por él su partido. Por razón de moralidad pública, deben sustituirse esa y otras penas, que antes que penas parecen meras exacciones, consagradas en esta Ley, por pérdida del destino, en su caso, y en toda circunstancia por meses de prisión ó de presidio, que ningún hombre digno se pondría en el caso de sufrir.

Más aun: no debe autorizarse la equiparación de infracciones legales que escandalizan y perjudican á la sociedad entera, con dinero al-

guno: si de la inasistencia de los Contribuyentes,—que la suplencia, ocasión de dualidades no menos perniciosas, no subsana,—puede originarse la carencia de Junta y aun de representación, es evidente que de allí se deriva para los ciudadanos interesados en una elección correcta un daño mayor tal vez que el producido por falsificaciones ú otras malicias. Y la Ley, al dar contra la inasistencia acción popular, lógicamente debió dar á esa acción una satisfacción tal como la ya enunciada, proporcionada á su fundamento.

6. Excusa de edad.—La Ley admite como excusa de inasistencia á la Junta de Contribuyentes y á la Comisión Ejecutiva de las calificaciones el tener más de sesenta y cinco años de edad. Esta lenidad de nuestra Ley sugiere dos órdenes de inconvenientes.

Por una parte, no es aceptable ante la doctrina el que á ciudadanos excusados por la Ley de desempeñar un cometido de interés social, se les conceda opción para desempeñar ó no, á su voluntad, ese cometido; ó se incluye en la Junta á los Contribuyentes mayores de sesenta y cinco años, con obligación de asistir, sancionada, como debe serlo todo mandato legal, ó se les excluye ó inhabilita perentoriamente en la formación de dicha Junta. Pero no consulta la fe pública el imponer dicha obligación en términos potestativos para el obligado, pues así no se garantiza el invariable cumplimiento de la Ley.

Por otra parte, dicha excusa perjudica al regular funcionamiento del sistema electoral. En Santiago, por ejemplo, la Junta Ejecutiva de las elecciones constaba de tres miembros conservadores mayores todos de sesenta y cinco años: dichos miembros excusaron su asistencia á la Junta é imposibilitaron su reunión. Así, unos cuantos miembros de un cuerpo electoral pudieron, sin que les afectase responsabilidad de ninguna especie, impedir que ese cuerpo funcionara. ¿No podría pensarse, sin referirnos á ese caso determinado, que los individuos de un partido político encuentran en la excusa de edad un recurso con que trabar impunemente en menoscabo de los derechos del país el curso de los procedimientos electorales?

7. Actas.—Acertadamente dispone la Ley que las actas de la Junta de Contribuyentes, entre otros, sean firmadas por todos los vocales electores. En efecto, el requisito de que las actas sean firmadas no sólo por el Presidente y por el Secretario, como lo son las actas de las sesiones Legislativas, sino también por todos los miembros de una corporación electoral, constituye una garantía de autenticidad y pureza, ya

que se hace más difícil la falsificación de un acta mientras mayor número de firmas la autorizan. Es éste, por lo demás, el mismo sistema adoptado por la Constitución para las actas de las elecciones de Electores de Presidente de la República.

8. Registro y votación.—Dos actos constituyen, principalmente el ejercicio del sufragio: la inscripción, como acto previo, y la votación misma. Ambos suponen la existencia de un registro de electores, ya que según la Legislación general sólo votan los ciudadanos legalmente inscritos.

Uno de los principales problemas que ofrece la institución de los Registros electorales es el de su duración. ¿Qué Registros son más convenientes? ¿Los permanentes ó los periódicos?

La Ley de 1833, como todas nuestras demás Leyes Electorales, estableció el Registro periódico. La Ley de 1861 se exceptúa de las restantes, por cuanto ensayó el Registro permanente. Reconociendo la superioridad absoluta del Registro permanente, no es posible disimularse que éste surtió en Chile pésimos resultados que hicieron abrogarlo en 1869, debido á nuestra deficiente educación política y á nuestros deplorables hábitos electorales. No aceptamos la conveniencia de implantarlo en Chile.

Entre los inconvenientes que el Registro permanente nos traería figuran, por una parte, el que en ese Registro no son fácilmente subsanables los vicios con que lo adulterarían incesantemente; y por otra, el acceso tentador que él ofrece á la usurpación y al fraude. Lo primero es inherente á su perpetuidad, que excluye la renovación. Lo segundo, emana de las circunstancias que condicionan el ejercicio de los derechos políticos, y en cuya virtud el de sufragio se pierde y se suspende. Si hubiera posibilidad de hacer constar oportuna y completamente las alteraciones que momento á momento sufriría el Registro de electores; si se pudiera modificar ese Registro borrando de él, por ejemplo, á los que se naturalizan en país extranjero, á los que quiebran fraudulentamente, todos los cuales, y muchos otros, suspendidos, privados del derecho de sufragio, podrían de hecho presentarse á votar en mérito de estar inscritos; si fuera posible, en una palabra, sustraer esos Registros á la caducidad que plagaría sus inscripciones, es evidente que no habría necesidad de renovarlos. Pero, así como es regular que se inscriban los nacimientos, los matrimonios y las defunciones, actos de que se originan numerosos derechos civiles, no lo sería, por la inversa

el que se inscribiera espontáneamente un suceso que priva de un derecho cuya subsistencia nadie tiene interés particular en impugnar. Más aun, ¿cómo no temer que, pudiendo hacerlo, se votaría por muertos cuya defunción no estuviese inscrita?

Por lo demás, no divisamos inconveniente para que la inscripción se sujete á las solemnidades que rigen la inscripción en el Registro Civil; y aun para que los oficiales de este servicio administrativo agreguen á sus libros una nueva sección, la de ciudadanos electores, de la cual suministrarían copias á las Mesas receptoras.

La votación, á su vez, no está en la Ley de 1884 dispuesta en condiciones satisfactorias. Nosotros desearíamos simplificar ese acto en la siguiente forma: los ciudadanos inscritos serían llamados sucesivamente por las respectivas mesas; y para justificar su identidad bastaría el cotejo de la firma que prestaran con la firma que constará en el Registro, ya que el juramento, bastante en Inglaterra para acreditar la identidad personal y el hecho de no haber votado aún, no parece ser suficiente garantía para las elecciones de Chile.

9. La representación en el sufragio.—El sufragio es aún, como lo era también la calificación, acto personal, indelegable por lo tanto. Tal ha sido el criterio de todas nuestras Leyes Electorales, excepto la de 1833. Graves razones obstan efectivamente, al ejercicio del derecho electoral por medio de apoderado.

Prescindiendo de que en el mecanismo de la Ley de 1884, el sufragio por representación habría sido impracticable, pues la calificación requiere que previamente se firme en el Registro, desde luego se puede afirmar que el mandato político difiere absolutamente del mandato civil: en éste las instrucciones del mandante obligan al mandatario; en aquél esas instrucciones no existen ni pueden existir de un modo eficaz, por manera que este mandato es antes una delegación incondicional que una delegación de voluntad determinada.

Pues bien, el mal de que, por no poder constituir mandatario, algunos electores se priven del sufragio, no puede prevalecer ante el gravísimo peligro de que esos mandatarios traicionen el voto de sus mandantes. El interés público, vitalmente comprometido en las elecciones, no permite que así se las desnaturalice: la infracción de un mandato privado perjudica á un simple particular; pero la infracción de las órdenes de algunos comitentes en mandatos para votar se traduciría en la mutación radical de las personas elegidas. Nada más

sencillo que reagravar todavía esos peligros naturales de la delegación electoral, forjando poderes imaginarios; bastaría para ello con la complicidad de un Notario.

El carácter personal, indelegable, del sufragio es, pues, incontestable si se atiende á las consecuencias de una práctica contraria. La Ley lo ha comprendido así, y ha prohibido calificarse y votar por poder.

10. Residencias ó domicilios.—No es dudoso que para ser inscrito se debe acreditar un hecho que, tal como el domicilio ó la residencia, garantice contra la dualidad de la inscripción, fácil de repetir, sin eso, en el Registro de otro Departamento. Entre esos dos elementos nos parece preferible exigir la residencia antes que el domicilio, porque éste supone, además del hecho material y comprobable de la residencia, algo menos fácil de probar, cual es el ánimo de permanecer; y no conviene que la Ley imponga requisitos de constatación difícil que la hacen inaplicable ó que estimulan á violarla.

11. Exclusiones del sufragio.—Ya hemos dicho que también la Ley, además de la Constitución, limita el ejercicio de su cargo en términos que se traducen en exclusiones más ó menos numerosas. Las exclusiones establecidas por la Ley de 1884 se descomponen así: los motivos que suspenden la ciudadanía activa con derecho de sufragio según el artículo 8.° (10 de la Constitución), importan, como ella misma lo dice, la exclusión del sufragio; los motivos que envuelven pérdida de la ciudadanía, según la Carta, envuelven también, ante la Ley, la pérdida del sufragio. Entre éstos últimos hay una causal que la Ley no consigna, y es la naturalización en país extranjero: los hechos no se alteran por eso, ya que, según la deducción más simple, la privación de la ciudadanía lleva consigo la privación del sufragio.

Las demás causales, ajenas á la Constitución, están sindicadas de inconstitucionales. A este respecto agregaremos á lo ya dicho en La Constitución ante el Congreso, á modo de explicación, no de excusa, que los mismos Constituyentes sentaron en la Ley Electoral de 1833 el precedente de excluir del sufragio por disposición legal á individuos, —los peones gañanes,—que la Constitución no excluye; y que la exclusión de las clases y soldados del ejército, de la policía y de la marina, de los eclesiásticos regulares, y de los enrolados y empleados en la policía rural,—á quienes fundadamente se equipara con los individuos de la urbana, ya que están igualmente subordinados á la autoridad,—encuentra un amparo constitucional, deficiente, por lo demás, en la compren-

siva fórmula del artículo 8.º (10): la ineptitud moral que impide obrar libre y reflexivamente.

En efecto, se interpreta el hecho histórico apuntado en el sentido de que los Constituyentes de 1833 se redujeron á consignar en la Constitución las exclusiones fundamentales, y entregaron á la Ley las demás restricciones del sufragio que aconsejaran las circunstancias. Por lo que respecta á la derivación que se atribuye á las exclusiones mencionadas, ello es exacto sólo en cuanto la subordinación moral y la disciplina que á esos individuos afecta, puede anular la reflexión y voluntad de su voto, ya que el superior jerárquico les ordenaría la reclusión en el cuartel ó en el claustro el día de las elecciones, con un pretexto ó con otro, siempre que sus opiniones no le fuesen simpáticas. La verdad es que estos preceptos, correctos en su fondo, no lo son tanto en su forma, particularmente el relativo á los eclesiásticos regulares, cuya exclusión nos parece abiertamente inconstitucional por las razones expuestas en la obra de nuestra referencia.

La exclusión de las mujeres data solamente de 1884, pues antes ninguna se había presentado á inscribirse. Ella no puede ser más justificada en el orden de los principios: las mujeres no son ni deben ser admitidas al ejercicio de los derechos políticos ni al de las funciones públicas. Tal es el axioma de Derecho general que se desvirtúa por movimientos como el producido en Inglaterra, donde la opinión se alucina ante el hecho de que el soberano pertenezca al sexo femenino. Que el sufragio es un cargo ó función pública parece indudable á juicio de los tratadistas más autorizados, pues su ejercicio interesa á la nación entera; las mujeres, aptas para el desempeño de empleos oficiales que no tienen anexo poder jurisdiccional, no lo son para el de aquellas funciones que tienen parte del Poder Público por atributo. Por lo demás, las razones de moralidad y de conveniencia social en que descansa esta doctrina son tan obvias, que las Leyes Electorales de los pueblos cultos no mencionan siquiera á las mujeres entre las personas excluídas del sufragio.

12. Continuidad de las sesiones de las Juntas Receptoras. —El precepto general que la Ley adopta es la no interrupción de las sesiones de las Juntas Receptoras. No obstante, éstas pueden suspender la votación, que será continuada en el mismo día, cuando desórdenes ó agrupamientos hicieren imposible su funcionamiento. La Ley Electoral de 1874 autorizaba á las Juntas para suspender sus sesiones y

continuarlas en el día subsiguiente, cuando el desorden era producido por la fuerza pública, y continuarlas en el siguiente si el desorden reconocía otra procedencia, pues fundadamente presumía la Ley que en este caso era más fácil contener los abusos.

Estas disposiciones de la Ley de 1874 no dieron resultados felices. El partido perdidoso, interesado en diferir la votación, podía simular ó producir realmente desórdenes que impusieran la suspensión de la Junta por algunas horas, durante las cuales preparaba recursos enderezados á torcer en su beneficio los resultados naturales de la votación; esas horas de suspensión eran, pues, las horas de los abusos más ilegítimos y fraudulentos.

Por la inversa, por la Ley de 1884, el plazo de suspensión está reducido á términos que dificultan el cálculo de esos resultados y, por lo tanto, los golpes y maquinaciones con que en tales momentos se adulteraba el sufragio; y aun para autorizar esa breve suspensión debe concurrir el acuerdo unánime de la Junta.

13. Necesidad de conocer como Jurado en los reclamos de nulidad.—Ella fluye de la naturaleza misma de las cosas: esos reclamos pueden reconocer causas variadísimas é investir caracteres que la Ley no podría especificar. De ahí la necesidad de que el Tribunal que entienda en esos reclamos, aprecie los hechos como Jurado. Pero esa necesidad emana aún de otra causa: de la conveniencia evidente de que se gradúe, antes de declarar la solidez ó nulidad de la elección, la trascendencia decisiva ó no de los hechos viciosos, y se comprende sin esfuerzo que esta apreciación no puede ser regulada sino libremente, *ex aquo et bono*, ya que ante una apreciación legal los inconvenientes del proceso de nulidad se agravarían lejos de atenuarse.

Por lo demás, la institución del Jurado debe inspirar garantía suficiente, toda vez que predomina en el Derecho Procesal de países como Inglaterra, y como quiera que nuestras mismas Leyes,—la del bandolerismo, entre otras,—la consagran en repetidas ocasiones.

14. Efectos de los reclamos de nulidad.—El principio romano que tiene por ineficiente lo que es nulo en Derecho, carece de aplicación en el Derecho Público. La naturaleza de las cosas así lo impone con tal rigor, que la Ley, de acuerdo con el Derecho general de las naciones constituídas, ha otorgado valor y eficacia á los actos de los Senadores, Diputados y Municipales cuya elección estuviera objetada de nulidad, mientras esta nulidad no sea declarada. Este precepto legal no compren-

de las reclamaciones interpuestas contra las elecciones de Presidente de la República, pues ellas han de resolverse antes del 30 de Agosto. Los actos á que esos funcionarios hubieren concurrido con sus votos son, pues, válidos, aunque su elección resulte anulada en virtud de un principio tan propio del Derecho Público como lo es del Derecho Civil el principio contrario.

Y eso es tan exacto bajo el punto de vista práctico, que la Ley no puede disponer otra cosa sin autorizar por el hecho mismo el curioso y verosímil fenómeno de que la mitad de una Cámara, por ejemplo, objetara los poderes de la otra mitad con el solo propósito de eliminar de ella á sus adversarios políticos siquiera ínter se fallaran las reclamaciones pendientes. Y aquí notaremos de paso, que los términos fijados por la Ley para la ventilación de la nulidad de las elecciones no rezan con las reclamaciones sobre inhabilidad de los electos, las cuales pueden ser interpuestas en todo tiempo, como que es atribución privativa de cada Cámara el conocer de las referentes á sus miembros, y como que dicha inhabilidad puede sobrevenir mucho después de expirados aquellos plazos.

15. Inconvenientes del voto conjunto.—Con ocasión de las últimas elecciones de Municipales de Curepto, surgió un conflicto chocante y grave. El Tribunal respectivo anuló esa elección, fundado en procedimientos de la Junta de Mayores Contribuyentes. La Cámara de Diputados, al calificar la elección de Diputados del mismo Departamento creyó unánimente que esa Junta había procedido con arreglo á la Ley. En esa disconformidad es evidente que una sola resolución fué justa y que la otra vino á redundar en desprestigio para la autoridad que, á juicio de la opinión, equivocó su fallo. El mal que se produce en casos análogos al que citamos nace de nuestra desgraciada organización judicial y eleccionaria á estos respectos. La Constitución, por una parte, establece que conozcan las Cámaras respectivamente de las elecciones de sus miembros; y la Ley, por la suya, dispone que esas elecciones se verifiquen conjuntamente, por manera que, en general, las afectan unos mismos vicios; no es difícil, merced á eso, que una elección se tenga por nula en una Cámara y por válida en la otra, en resoluciones contradictorias que expedirá cada una de ellas al calificar las elecciones de sus miembros respectivos.

Pero la Constitución no dispone que las elecciones se hagan en un solo acto, ni en un mismo día, ni ante unos mismos funcionarios. Ella

se limita á establecer Tribunales diferentes para el conocimiento de las reclamaeiones contra elecciones de Senadores y Diputados. Las especificaciones restantes, relativas á la unidad del acto electoral, tratándose de elecciones legislativas, y relativas á la identidad de los funcionarios ante quienes se vota, en caso de elecciones legislativas y municipales, son obra de la Ley. Pensamos que antes que reformar la Constitución en esta parte, se debe modificar la Ley en sentido que diversifique ambas entidades; el acto de votar y los cuerpos electorales, ó siquiera alguna de ellas.

16. Nuevas elecciones de Electores de Presidente.—El Congreso hace el escrutinio y la rectificación de la elección de Presidente de la República. Pero la Constitución, que así lo establece, no determina en qué caso debe el Congreso ordenar que se proceda á nuevas elecciones de Electores. Y es evidente que hay caso en que esas elecciones deben repetirse, ya que, si bien la Constitución no exige para ser elegido Presidente mayorías calculadas sobre el total de Electores ni sobre el de votantes, no confiere tampoco al Congreso la facultad de hacer por sí mismo la elección de Presidente en el easo improbable, pero posible, de anularse todas las elecciones, ó siquiera un número de votos superior á la mayoría absoluta del total de Electores que debe elegirse. Tal es el caso en que la Ley ha creído que el Congreso ya no rectificaría ni escrutaría, que es lo que la Carta le comete, sino que elegiría por sí mismo, al dar preferencia, por ejemplo, al candidato que contara con setenta votos sobre el que obtiene treinta, cuando hubiere más de cien votos anulados. En efecto, ¿qué rectificaría, ni qué escrutaría el Congreso cuando todas, ó casi todas, las eleeciones hubieren sido anuladas? Si es evidente que en la ocurrencia de resultar nulas todas las elecciones de Electores no hay elección ni puede el Congreso hacer otra cosa que remitirse al sufragio, lo es también que la Ley debía fijar á la nulidad de estas elecciones un límite, pasado el cual no hay elección de Electores ni base para rectificarla: el término más prudente, atendida la eonvenieneia de no repetir las eleceiones de Electores de Presidente, y atendido el earáeter meramente supletorio de las atribuciones que en esa materia confiere la Constitución al Congreso, pues suponen siempre la existencia de una elección, parece encontrarse en la mayoría absoluta del número de Electores que se debe elegir. Se comprende que, si en un total de trescientos Electores se anula la eleceión de ciento cuarenta y nueve, se atribuya á los ciento eincuenta

y un Electores restantes la representación de todo el colegio electoral, pues en tal caso los comicios electores han sido válidamente elegidos, y á su vez eligen; sus votos son entonces el objeto de la rectificación que hace el Congreso. Pero, en el caso inverso predomina la carencia de la voluntad nacional sobre la voluntad manifestada, y en tal caso no hay base racional para dar por electo á nadie ni para que el Congreso rectifique una elección que no se ha consumado, sino solamente para que convoque á una elección valedera: así como parece lícito atribuir á la mayoría de los Electores la representación de los que faltan, no parecería correcto, por el contrario, conferir al menor número de esos mismos Electores la representación de todo el colegio electoral. Ese precepto de la Ley, lejos de ser inconstitucional, es tanto más fundado cuanto que la Ley entiende constituídos los comicios cuando concurre á ellos la mayoría absoluta de sus miembros.

En el caso propuesto, de procederse á nuevas elecciones, totales ó parciales, no podría el Presidente cesante continuar desempeñando la Presidencia por el tiempo necesario para elegirle un sucesor. La Constitución limita de un modo terminante la duración de su período. Pero como el caso mismo no está previsto en ella, se hace necesario resolverlo por analogía. Esa eventualidad ofrece mayor semejanza con el caso en que el Presidente electo no puede hacerse cargo de sus funciones, que con las circunstancias en que es subrogante el Ministro del Interior, por manera que ocuparía accidentalmente la Presidencia de la República el Vicepresidente del Consejo de Estado.

ANEXO NÚM. 10

Con motivo de haberse suprimido por la Cámara de Diputados, en la discusión de la Ley de Presupuestos el sueldo de una las Promotorías Fiscales de Santiago, el Autor dijo en sesión del Senado de 26 de Diciembre de 1888, lo siguiente:

"El señor Huneeus.—Del cambio de glosa de este ítem, resulta prácticamente que la Cámara de Diputados ha suprimido el sueldo y el destino del primer Promotor Fiscal en lo criminal de Santiago; y siento tener que molestar la atención del Senado sobre este punto, que considero muy grave. No haré ninguna observación respecto de la persona del Promotor Fiscal, cuyo sueldo se suprime, ni tomaré en cuenta si este funcionario ha cumplido ó no correctamente con sus deberes; pero lo que me llama la atención es que se haya suprimido un cargo creado por una Ley de efectos permanentes; y aunque ya he emitido mi opinión respecto de la Ley de 16 de Septiembre de 1884, no querría dejar pasar desapercibida una cuestión de tal importancia, porque si hoy se suprime por un año el sueldo de un Promotor Fiscal, mañana se podría suprimir con razones análogas el del Presidente de la República, el del Presidente de la Corte Suprema ó el de los Ministros de Estado.

"¿Le parece al Senado que sería correcto, de conveniencia pública, abrir la puerta á este sistema? He leído en un libro, cuyo nombre no recuerdo, escrito por el célebre Spencer, lo siguiente, al final de esa hermosa obra: "La misión del liberalismo ha sido hasta hoy poner coto " ó límites al poder del Ministerio; la misión del liberalismo debe " ser en adelante poner coto ó límites al poder del Parlamento."

"Cito estas palabras ahora que existe cierta corriente para cercenar las atribuciones del Ejecutivo. Si hubiera de elegir entre el despotismo de un solo hombre y el despotismo de una Asamblea, preferiría cien veces lo primero, porque siquiera hay así responsabilidad. Y lo que hoy se querría hacer es abrir la puerta á ese sistema de la preponderancia absoluta del Poder Legislativo.

"Decía poco antes que si esta cuestión ha podido resolverse dentro de la Ley de 16 de Septiembre del 84, por mi parte declaro que, cualquiera que sea la opinión de los señores Senadores, la mía es la que con tanta elocuencia expresó en la Cámara de Diputados el Honorable señor Mac-Iver. Esta no es simple cuestión de Ley, sino cuestión constitucional.

"El artículo 28 (antiguo 37) de la Constitución dice en su inciso 2.º que sólo en virtud de una Ley se puede fijar anualmente los gastos de la Administración Pública, y en el inciso 10: "Crear ó suprimir em-
" pleos públicos, determinar ó modificar sus atribuciones, aumentar ó
" disminuir sus dotaciones, etc."

"Me parece inconcuso que para cualquiera de los puntos que abarca el inciso 10 se necesita una Ley distinta de la de Presupuestos.

"La Ley de Septiembre del 84, si algo establece, ha tenido por principal objeto fijar la interpretación general de ciertos puntos constitucionales, de ninguna manera para dar facultades al Congreso para suprimir sueldos y empleos en los Presupuestos.

"Y así como no quiero la omnipotencia de un Poder, no quiero tampoco la de otros. Si se cree necesario suprimir el empleo de primer Promotor Fiscal ¿por qué no se presenta un Proyecto de Ley?

"Se dice que la Constitución lo prohibe porque asegura la inamovilidad de los funcionarios judiciales. Esto no es exacto; hay aquí un profundo error.

"La Constitución, en su artículo 110, que hoy corresponde al 101 dice textualmente:

"Los Magistrados de los Tribunales Superiores y los Jueces Letra-
" dos de primera instancia permanecerán durante su buena compor-
" tación. Los Jueces de Comercio, los Alcaldes ordinarios y otros
" Jueces inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiem-
" po que determinen las Leyes. Los Jueces no podrán ser depuestos
" de sus destinos, sean temporales ó perpetuos, sino por causa legal-
" mente sentenciada."

"Como ve el Senado, el artículo se refiere sólo á los magistrados de los Tribunales superiores y á los Jueces.

"Pero se me dirá que aún queda subsistente una disposición de la Ley de Tribunales que asegura también la inamovilidad de los funcionarios judiciales que desempeñan empleos fijos y determinados por esta misma Ley; y que, en consecueneia, al suprimir el empleo se violaría la Ley que lo ha establecido. Pero este procedimiento no se ha adoptado, y yo creo que en todo caso es necesario buscar algún arbitrio para salvar la dificultad.

"Por mi parte, me parece preferible soportar ciertos males antes que aplicar remedios peores que el mismo mal. Si un empleado judicial no cumple con sus deberes, debe ser amonestado por los Tribunales superiores. Si esto no se consigue, preciso será resignarse á eierta situación. Esta es mi opinión individual.

"En todo caso, el Senado comprenderá que yo no puedo aeeptar la modifieación introducida por la Cámara de Diputados en esta partida del Presupuesto de Justicia.

"He jurado guardar la Constitución del Estado, y, entendiéndola en el sentido que he tenido la honra de expresar, no puedo votar sino en la forma que lo hago.

"Concluyo, pues, declarando que votaré en contra de la modificación, por más que esté perfectamente convencido de que los móviles que han guiado á la Honorable Cámara de Diputados son dignos y elevados "

ANEXO NÚM. 11

Discurso pronunciado en sesión de la Cámara de Diputados de 23 de Abril de 1864, referente á acusaciones contra Intendentes de Provincia (1).

El señor Huneeus.—No pretendo seguir paso á paso al señor Ministro del Interior en el discurso que acaba de pronunciar. Esa tarea, sobre larga y superior á mis fuerzas, sería inútil, pues dicho discurso puede resumirse en tres partes que, á nombre de la Comisión informante de que tengo la honra de ser miembro, analizaré ordenadamente.

En la primera el señor Ministro llama nuevamente la atención de la Cámara á la cuestión, ya debatida y resuelta, sobre si ésta ha tenido ó no derecho para acordar la acusación de dos Intendentes en sesiones extraordinarias, y aun le ruega que vuelva sobre sus pasos. En la segunda, aceptando que la Cámara haya tenido ese derecho, sostiene Su Señoría que en los procedimientos del Intendente de Aconcagua no ha habido infracción constitucional; y en la tercera y última, procura justificar esos procedimientos y vindicar al funcionario acusado.

En cuanto á la primera parte del discurso del señor Ministro, considero excusado entrar á rebatir los argumentos que en ella se hacen valer, pues ya la cuestión, después de debatida suficientemente en la

(1) Apenas necesitamos recordar que la Ley de Elecciones y la Ley del Régimen Interior á que este discurso hace referencias, están derogadas. (*Nota de los Editores*)

última sesión, á consecuencia de la duda propuesta por el señor Presidente sobre si la Cámara podía ó no ocuparse de acusaciones en sesiones extraordinarias, fué resuelta en sentido afirmativo. El señor Ministro, que ha expresado varias veces cuánto respeta las opiniones de la Cámara, debe, pues, respetar una decisión que ha sido dada con toda reflexión y madurez, y manifestar con hechos la verdad de sus palabras, expresión franca, sin duda, de sus deseos. No concibo, pues, cómo se pide á la Cámara que vuelva sobre sus pasos, que revoque acuerdos ya tomados, ofendiéndola hasta cierto punto, como sería ofender al Gobierno pedirle que revocase alguno de aquellos decretos que confieren derechos y que invisten el mismo carácter que una sentencia ejecutoriada.

Lo dicho basta en cuanto á la cuestión que el señor Ministro del Interior ha querido traer de nuevo al debate, en el cual, aunque muy fuera de lugar, ha creído Su Señoría necesario hacer grandes encomios de la Constitución de 1833, que nadie ha atacado y que para el señor Ministro puede muy bien ser un *Sancta Sanctorum*, sin perjuicio de que haya tal vez en esta Cámara quien piense de muy distinta manera y la considere altamente defectuosa.

Pasando á la segunda parte del discurso del señor Ministro, se ha sostenido que los actos del Intendente acusado, aun en el supuesto de ser ilegales, no importarían la infracción de uno ó más artículos de la Constitución; ó, en otros términos, se afirma que la Cámara no puede acusar á un Intendente por quebrantamiento de las Leyes, sino sólo por infracción *abierta* de la Carta Fundamental.

La Comisión, á cuyo nombre hablo, después de convencida, por el examen de los documentos que corren en el expediente que tiene sobre la mesa el señor Presidente, de que el Intendente de Aconcagua había infringido varias disposiciones de la Ley Electoral, y decretado la prisión de los vocales de la mesa receptora de San Esteban en un caso en que la Ley no le autorizaba para ello, abrigó la duda de que ha hecho mérito el señor Ministro, y procuró investigar si los actos del referido Intendente implicaban ó no una violación de los artículos 18 (16) y 12 (10), parte 4.ª de la Constitución, discutiendo detenidamente ese punto.

En nuestra Constitución hay, señor, preceptos de muy distinta naturaleza: los unos contienen disposiciones particulares que sólo pueden infringirse directamente; los otros principios ó mandatos generales que

necesitan de una Ley complementaria para hacerse efectivos, Ley á que la Constitución misma se refiere expresa y literalmente, de tal manera que, violando esa Ley, se viola el precepto constitucional. Entre aquélla y ésta existe una conexión y enlace tan íntimos, que no es posible siquiera concebir que tales disposiciones generales se respeten ó infrinjan, sino respetando ó infringiendo la Ley complementaria, cuyo cumplimiento ordena la prescripción constitucional al referirse á ella. Así, por ejemplo, al Presidente de la República corresponde, según la parte 11.ª del artículo 82 (73) de la Constitución, conceder jubilaciones *con arreglo á las Leyes*. Si mañana ese funcionario concediera jubilación á un empleado que tiene sólo un año de servicios, violando la Ley que exige diez para obtener esa gracia, ¿habría violado ó no la disposición constitucional que le ordena jubilar *con arreglo á la Ley*, y no *con infracción* de la Ley? Evidentemente que sí, contestará cualquiera que arguya lógicamente.

"Y no puede ser de otra manera, pues si un padre de familia envía su hijo á casa de Pedro, verbigracia, para que se eduque al lado de éste y respete en todo las órdenes que de él reciba, es claro que si el hijo infringe los mandatos de Pedro, infringe por el mismo hecho la orden de su padre. Esto se comprende sin esfuerzo alguno, y es precisamente lo que ha sucedido en la acusación que en este momento ocupa á la Cámara.

"El artículo 18 (16) de la Constitución ordena que la elección de Diputados se haga por los Departamentos en votación directa, y en la forma que determine la Ley de Elecciones. Si alguien impide que en esa forma se haga la elección sobredicha, ¿viola ó no el artículo citado? El artículo 12 (10) de la Carta Fundamental ordena, en su parte 4.ª, que nadie puede ser preso, arrestado ó desterrado, sino en la forma determinada por las Leyes. El funcionario que apresa á un ciudadano en un caso en que la Ley no le autoriza para ello, ¿viola ó no la prescripción constitucional que acabo de recordar?

"La Comisión, interpretando leal y razonablemente la Constitución,—si interpretación cabe en puntos tan sencillos,—contestó esas preguntas en sentido afirmativo. Y en verdad que no pudo hacer otra cosa, pues de lo contrario resultaría que hay preceptos Constitucionales que pueden infringirse y otros cuya infracción es absolutamente imposible. De esta última clase serían todos aquellos que se refieren á Leyes complementarias, y en tal caso me permito interpelar directamente al señor

Ministro del Interior para que tenga á bien decirme, ¿cuándo se infringiría el artículo 18 (16) de la Constitución, si no se viola por la infracción de la Ley Electoral á que se refiere? ¿Qué importaría entonces la referencia de la Constitución á una Ley, si no es el precepto de que dicha Ley se observe? Imposible es dar solución satisfactoria á estas preguntas, si se aceptan las teorías del señor Ministro.

"De paso haré notar que no concibo cómo el señor Ministro del Interior, que no acepta interpretaciones de la Constitución cuando se trata de deslindar las atribuciones de la Cámara, recurre, sin embargo, á ellas y las acepta sin vacilar cuando se trata de esclarecer la conducta de sus subalternos acusados.

"Pero el señor Ministro del Interior no sólo ha incurrido en esta contradicción flagrante, sino que, tratando siempre de restringir las atribuciones de la Cámara, ha sostenido que ésta no puede acusar á los Intendentes sino por infracciones *abiertas* de la Constitución, porque las infracciones *indirectas ó simples*, no pueden haber autorizado el régimen terrible y aterrante, para Su Señoría, que ella establece para juzgarlas.

"Sin entrar en el análisis crítico de las facultades judiciales que la Constitución confiere al Senado para fallar en las acusaciones entabladas por esta Cámara, me permitiré hacer notar al señor Ministro que ha padecido en este punto una equivocación gravísima, tergiversando disposiciones fundamentales que son muy claras. Al enumerar la Constitución, en su artículo 38 (29), los crímenes que autorizan á la Cámara de Diputados para acusar á los Intendentes, menciona los de traición, sedición, *infracción de la Constitución (infracción* simplemente, fíjese en ello la Cámara), malversación de los fondos públicos y concusión. El caso en que se exige *infracción abierta* es el previsto por el artículo 83 (74), esto es, cuando se trata de acusar á un ex-Presidente de la República, mas no á un Intendente. El señor Ministro ha confundido, pues, estos dos artículos, de los cuales se deduce un argumento contrario precisamente á las conclusiones de Su Señoría. Y en efecto, si la Constitución hubiese querido que la acusación de los Intendentes se restringiese á los casos de infracción *abierta*, ¿por qué no usó en ambos artículos de idénticas palabras? ¿Por qué habló en un caso de *infracción abierta* y en otro de simple infracción? La razón es muy obvia: tratándose de acusar á un Intendente, nuestra Carta Fundamental ha estimado como causa suficiente la infracción simple de

sus disposiciones; tratándose del ex-Presidente de la República ha querido restringir el derecho de la Cámara. Hé aquí por qué la Comisión, sin confundir casos que son completamente distintos, y exigiendo, para la averiguación de los hechos imputados al Intendente de Aconcagua, no semiplena prueba, que es lo bastante, sino la prueba completa y muy clara que consta por los documentos agregados al expediente, procediendo con la mayor cautela y madurez, adquirió el convencimiento de que los procedimientos de dicho Intendente envuelven una indisputable transgresión de la Carta Política del Estado.

"Pero hay más todavía. Aceptando la teoría que sostiene el señor Ministro de que en estas materias debe procederse bajando de la Constitución á la Ley, y no subiendo de la Ley á la Constitución, hay dos artículos de ésta que harían pesar siempre con justicia sobre el Intendente de Aconcagua la acusación entablada en su contra. Estos son: el artículo 142 (133), que dispone que nadie puede ser preso, si no es responsable á pena aflictiva ó infamante y en la forma que determina la Ley; y el 160 (151), que establece que ninguna Magistratura puede atribuirse, ni aun á pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad ó derechos que los que *expresamente* les haya conferido la Ley. Colocando el debate en este terreno, y descendiendo de la Constitución á la Ley, ¿ha oído citar la Cámara la Ley que autorizaba al Intendente para apresar á los miembros de la Mesa de San Esteban? ¿Ha oído citar la que *expresamente* confiere á dicho Intendente la facultad que se arrogó? No la ha oído, ni la oirá tampoco, porque el Honorable señor Ministro del Interior no puede citar Leyes que no existen.

"Pudo, pues, la Comisión fundar en este sentido la acusación entablada; pudo aun extenderla á los artículos constitucionales que acabo de citar; pero, más celosa y cauta en el cumplimiento de sus deberes de lo que el señor Ministro supone tal vez, procedió en el sentido de que la infracción del artículo 142 (133) de la Constitución no constituía un delito distinto de la infracción del artículo 12 (10), parte 4.ª, como también que la del artículo 160 (151), según se hace presente en la última parte del informe, no implicaba un capítulo de acusación diferente de los dos primeros.

"Creyendo que la Cámara no necesita ya de más discusión para ilustrar su manera de ver en cuanto al punto que ha servido de tema al señor Ministro del Interior en la segunda parte de su discurso, y que puede formarse, con lo expuesto, concepto claro y seguro sobre si

los procedimientos ilegales de un Intendente, importan ó no una violación de los artículos constitucionales que se refieren á las Leyes infringidas; me incumbe ahora ocuparme en la última parte de ese discurso, esto es, en si el Intendente de Aconcagua ha extralimitado ó no sus atribuciones, violando la Ley de Elecciones y decretando prisión contra el Presidente y Vocales de la Mesa Receptora de San Esteban sin tener facultades para ello.

"El señor Ministro ha dicho que el Intendente de Aconcagua *creyó* que á él correspondía la facultad de designar el local en que debían funcionar las Mesas Receptoras, y que *creyó* asimismo que era de su deber arrestar á los miembros de la de San Esteban. La palabra *creyó*, en que expresamente hago hincapié, manifestará á la Cámara que, en concepto del señor Ministro, la buena ó mala intención de los funcionarios públicos es lo que decide acerca de la legalidad ó ilegalidad de sus procedimientos, opinión que no acepto y que me limito simplemente á rechazar, porque hay argumentos tan destituídos de fundamento que no necesitan refutación.

"Aunque en el informe de la Comisión encontrará consignados la Cámara los hechos que, según sus propias notas, ha ejecutado el Intendente de Aconcagua, y los fundamentos del Proyecto de acuerdo con que termina dicho informe, me permitiré desarrollarlos, citando las disposiciones legales en que la Comisión se ha apoyado, porque la simple lectura de aquel informe no habrá bastado quizás para que los señores Diputados se hayan formado cabal concepto de este asunto.

"De los documentos que corren á foja 2 y siguientes del expediente, resulta comprobado que el Presidente y Vocales de la Mesa Receptora de San Esteban se vieron imposibilitados para el desempeño de sus funciones, porque el oficial encargado de la fuerza que debió ponerse á disposición de la Mesa, se negó á entregar á ésta la caja de votos y el Registro de calificados. Resulta también que, á pesar de haberse ofrecido la Mesa á funcionar en la calle pública, el oficial sobredicho, cumpliendo con las órdenes del Intendente, según lo expresa en su nota de foja 2 vuelta, insistió en su negativa, fundándose en que la Mesa debía funcionar en el lugar que él designase, á virtud de la delegación de facultades que en su persona había hecho el señor Intendente y no en el que la misma Mesa eligiese, á consecuencia de lo cual, y no habiéndose verificado la entrega de la caja y del Registro, la Mesa se vió imposibilitada absolutamente para funcionar.

"Ahora bien, la facultad de designar el local en que debía funcionar la Mesa, ¿era privativa de ésta ó del Intendente? En el supuesto que lo fuese del Intendente, ¿pudo ese funcionario delegar su ejercicio en un oficial que debía estar sometido á las órdenes de la Mesa?

"Á juicio de la Comisión, esas dos preguntas no pueden resolverse sino en contra del Intendente, y éste no puede siquiera alegar la excusa de ignorancia, porque los Presidentes de las Mesas Receptoras de San Felipe, según consta por sus notas, le habían negado el derecho de designarles el local para sus funciones y el Intendente no pudo ni debió arrogarse la facultad de resolver una verdadera cuestión de competencia de autoridades, decretando prisión contra los miembros de la Mesa de San Esteban.

"Ante todo, conviene recordar que no existe Ley alguna que confiera á los Intendentes la facultad de designar el local en que deben funcionar las Mesas Receptoras, y el argumento que el señor Ministro deduce de la Ley del Régimen Interior, en que se concede á la autoridad administrativa la vigilancia sobre los lugares públicos, es absolutamente inadecuado é inaceptable en un caso en que, como el presente, no se trata de una medida de policía, sino de una competencia de atribnciones entre dos autoridades tan independientes la una como la otra, pues una Mesa Receptora, en el ejercicio de sus funciones, no se encuentra en la situación de un particular que tendría que obedecer, mal que bien, á las órdenes de la autoridad administrativa. La Mesa de San Esteban, con la conciencia de sus derechos y de que era en esos momentos una autoridad constituída legalmente, no se hallaba en el caso de respetar órdenes que, en su concepto, eran ilegales, y respecto de las cuales se había disputado al Intendente su derecho para librarlas. Estuvo la Mesa tan en su derecho, como lo estaría, por ejemplo, una Corte para negarse á obedecer la orden en que un Intendente le mandase funcionar á las cuatro de la tarde ó en la plaza pública.

"Y en efecto, la Mesa de San Esteban no anduvo, en manera alguna, descaminada al sostener que á ella incumbía designar el local para sus funciones.

"Según los artículos 106 y 107 de la Ley de Elecciones, al Presidente de las Mesas Receptoras compete conservar el orden y libertad de las elecciones, corriendo bajo su gobierno cuanto ocurra en el circuíto en que la Mesa funciona. Á él, con acuerdo de la mayoría de los Vocales, corresponde la facultad de dictar cuantas medidas sean nece-

sarias para asegurar ese orden y garantir esa libertad, y sin su orden, con el acuerdo de la misma mayoría, ninguna tropa ó partida de fuerza armada puede residir ó estacionarse en dicho circuíto; llegando hasta tal punto el carácter de autoridad propia é independiente de las Mesas, que si el mismo Presidente de la República se dirigiese á cualquiera de ellas con el objeto de dar órdenes en el circuíto en que funciona, esa Mesa tendría perfecto derecho para oponerse á la ejecución de ellas, y para no considerar en esos momentos á ese funcionario sino como un simple ciudadano, sujeto á las Leyes como todos los demás.

"Pero, aparte de esas disposiciones, cuyo espíritu revela muy claramente que las Mesas Receptoras no están sujetas á autoridad alguna en el desempeño de sus funciones, el artículo 75 de la Ley de Elecciones, en su parte final, dispone "que las Mesas ó Juntas Receptoras *se situa-* " *rán* en lugares públicos y accesibles distantes entre sí, por lo menos, " medio kilómetro." ¿Á quién se dirige el precepto contenido en esta disposición? Evidentemente que á las Mesas, como se dirige á los Jueces el precepto que les ordena funcionar desde la diez de la mañana en ciertos meses del año. Y esta inteligencia que da la Comisión al artículo citado, guarda perfecta conformidad, según se me ha asegurado, con la práctica que siempre se ha observado en el país, práctica que ha reconocido en las Mesas el derecho de designar el local para sus funciones.

"Mas, el señor Ministro objeta esta doctrina, preguntando qué se haría si una Mesa, desconociendo el mandato de la Ley, eligiese para funcionar un local que no tuviese las calidades de público y accesible. La respuesta es sencilla. La autoridad administrativa amonestaría á la Mesa para que cumpliese con la Ley, como corresponde hacerlo entre autoridades independientes, y si la mesa insistiera, se pondría el hecho en conocimiento del Juez de Letras, que es la magistratura competente en tales materias, para que, terminadas las funciones de la Mesa, se hiciera efectiva la responsabilidad de sus miembros. Esto es lo único que podría y debería haber hecho el Intendente de Aconcagua, si la Mesa Receptora de San Esteban hubiese violado la Ley; pero nunca haberla atropellado hasta el punto de exigir que esa Mesa, á cuyas órdenes debía estar sometido el oficial encargado de la fuerza, hubiera de sujetarse á las de éste. La Mesa no se hallaba, pues, en el caso de respetar órdenes que, según se expresa en uno de los considerandos de la protesta que corre en el expediente, tendían, no sólo á des-

pojarla de sus atribuciones, sino á cambiar completamente los papeles respectivos que á ella y al oficial encomendaba la Ley, y estuvo en su derecho para protestar contra tales órdenes y resistirse á darles cumplimiento.

"Con estos antecedentes verá la Cámara que el Intendente de Aconcagua impidió con sus procedimientos que la Mesa Receptora de San Esteban *ejerciese sus funciones libremente y con seguridad*, cometiendo así el delito que el artículo 122 de la Ley Electoral castiga, si mal no recuerdo, con la pena de extrañamiento por un tiempo que no baje de un año ni exceda de seis, y con pérdida por doce de la ciudadanía en ejercicio. El caso está, pues, expresamente previsto por la Ley, y en vista de su terminante disposición y de los documentos que acreditan los hechos que he recordado, la Comisión no pudo menos que encontrar infringido el citado artículo 122 de la Ley de Elecciones. Desearía saber yo ahora si, aparte de la cuestión de infracción constitucional, cree ó no el señor Ministro del Interior que el Intendente de Aconcagua haya violado esa disposición legal.

"Considerando suficientemente esclarecido el primer capítulo de acusacíón, permítame la Cámara entrar á ocuparme en el segundo, esto es, de la infracción del artículo 12 (10) de la Constitución, en su parte 4.ª

"Los hechos que motivan este capítulo de acusación, son: el decreto de prisión librado por el Intendente contra los miembros de la Mesa Receptora de San Esteban, y la ejecución de ese decreto en las personas de tres de esos miembros, pues los dos restantes no pudieron ser habidos. La Cámara encontrará esos hechos plenamente probados en el expediente, y ellos son de tal naturaleza que, aún en el supuesto de que no se hubiese infrigido el artículo 18 (16) de la Constitución y de que se eliminase el primer capítulo de acusación, el procedimiento de ese funcionario, al expedir aquel decreto y al hacerlo ejecutar, es manifiestamente ilegal y anticonstitucional.

"El Intendente, como consta por su oficio de foja 2, expidió el decreto de prisión de que he hecho mérito contra el Presidente y Vocales de la Mesa Receptora de San Esteban, por considerarlos infractores del artículo 26 de la Ley de Elecciones, según en dicho oficio lo expresa, y reos de delito.

"De paso haré presente que el Intendente se paralogizó completamente al citar en su oficio el referido artículo 16, pues éste se refiere á las *Juntas Calificadoras* que intervinieron en la primera formación del

Registro y que ya no funcionarán jamás, y de ninguna manera es aplicable, en lo tocante á la designación del local, á las *Juntas* ó *Mesas Receptoras*, que intervienen en las elecciones directas y no en las calificaciones, pues para ellas se dictó la disposición final del artículo 75, en que se les ordena colocarse en lugares públicos y accesibles, sin hablarse de plazas, ni de plazuelas, ni de atrios de templos. El señor Intendente citó, pues, mal el artículo 26 de la Ley Electoral, y, á falta de Ley, castigó lo que él llamó delito en los Vocales de la Mesa de San Esteban, de una manera que él *creyó* muy sencilla, la de mandarlos á la cárcel. ¡Remedio, en verdad, muy sencillo, pero muy poco legal!

"Pero si el artículo 26 de la Ley Electoral no es aplicable á las Mesas Receptoras en cuanto á la designación del local, lo es sí en cuanto á la responsabilidad de los miembros de dichas Mesas que se niegan á funcionar, que no concurren ó que se ausentan, por referirse á él directamente el inciso final del artículo 79.

"Ahora bien, leyendo ese artículo 26 que él mismo cita, habría visto el señor Intendente de Aconcagua que los Vocales de una Mesa Receptora que no asistieren ó se negaren *sin justo motivo* á desempeñar el cargo, sufren una multa de *doscientos pesos* ó cuatro meses de prisión, y habría visto también que, según el artículo 27, á la Municipalidad corresponde calificar si esos motivos son ó no justos. Indudablemente para el señor Intendente de Aconcagua no fueron muy justos los motivos en que se fundaron para no funcionar los Vocales de la Mesa de San Esteban, puesto que los mandó apresar.

"Pero la cuestión es que el señor Intendente, por muy injustos que fuesen los tales motivos, se arrogó, al calificarlos por sí mismo, un derecho que no tenía, pues debió dar parte á la Municipalidad de San Felipe, á quien correspondía esa calificación. Si la Municipalidad, oyendo á los Vocales, calificaba de injustos los motivos, habría llegado el caso de hacer efectiva la multa de doscientos pesos, facultad que corresponde al Juez de Letras, según el artículo 126 de la Ley Electoral, y sólo negándose los vocales al pago de dicha multa, habría podido el Juez, y no el Intendente, decretar la prisión, puesto que ésta se aplica en defecto de la multa y no conjuntamente.

"Hay más todavía. En la hipótesis de que al Intendente hubiese correspondido la atribución que la Ley confiere á la Municipalidad y al Juez ordinario del Departamento, no pudo aquél decretar prisión contra los miembros de la Mesa Receptora de San Esteban, pues la

responsabilidad que pudo imponerles la desobediencia á la orden del Intendente, que éste califica como infracción del artículo 26 de la Ley Electoral, no constituye para ésta un delito. Y en efecto, según el artículo 124 de la Ley sobredicha, no hay delito en los Vocales de una Mesa Receptora sino *cuando cometen algún fraude*, y la infracción del artículo 26 no implica fraude, desde que se castiga sólo con una simple multa, que se suple por una prisión de cuatro meses; y no se pena, como lo establece para el caso de delito el artículo 124, con pérdida de la ciudadanía ni con destierro.

"Si los vocales de la Mesa Receptora de San Esteban, aun en la serie de hipótesis desfavorables para ellos que ha hecho discurrir á la Comisión, no cometieron delito de ninguna especie, ¿cómo pudo el Intendente decretar prisión en su contra y hacerla efectiva? ¿Ó acaso olvidó Su Señoría las prescripciones contenidas en el artículo 106 de la Ley del Régimen Interior, y en los artículos 12 (10), parte 4.ª, y 142 (133) de la Constitución del Estado, que reglamentan la facultad de apresar?

"El derecho de arrestar puede ejercerse sólo en caso de delito infraganti, ó cuando, habiendo indicios de culpabilidad contra un individuo, sea preciso asegurarse desde luego de su persona. Los Vocales de la Mesa de San Esteban no se hallaban en el primero de esos casos, porque mal puede ser delincuente infraganti el que no ha cometido delito, y ya se ha probado que no es delito la infracción del artículo 26 de la Ley de Elecciones, que sirvió de fundamento al decreto de prisión librado por el Intendente, aun en el supuesto de que esa infracción hubiese sido efectiva.

"No se hallaba tampoco en el segundo caso, ni era preciso asegurarse desde luego de la persona de los Vocales, porque, según el artículo 142 (133) de la Constitución, no puede ser preso el que no es responsable á pena corporis-aflictiva ó infamante, y ya ha visto la Cámara que los referidos Vocales, aun en el caso peor para ellos, no habrían sido responsables sino de una multa de doscientos pesos, ó, en su defecto, cuatro meses de prisión.

"El señor Intendente de Aconcagua ha violado, pues, la Ley, entrando á calificar la justicia ó injusticia de los motivos que impidieron funcionar á los Vocales de la Mesa de San Esteban; la ha violado, calificando de delito lo que la Ley no considera como tal, y graduando como corporis-aflictiva ó infamante la pena que creyó aplicable á ese

delito imaginario; se ha arrogado facultades que correspondían á la Municipalidad y al Juez ordinario; ha decretado prisión contra los Vocales en un caso en que la Ley no le autorizaba para ello, infringiendo así, no sólo la parte 4.ª del artículo 12 (10) de la Constitución, que se refiere terminantemente á las Leyes, sino el artículo 142 (133) que no autoriza el uso de la facultad de apresar sino respecto de los individuos responsables á penas corporis-aflictivas ó infamantes, y nadie sostendrá, por cierto, que sea de esa naturaleza una simple multa.

"Á estas conclusiones arribó la Comisión en cuanto al segundo capítulo de acusación, y, en vista de ellas, prescindiendo del tercer capítulo de acusación por el motivo que expresa en su informe y que creo haber recordado, no trepidó en someter á la Honorable Cámara el Proyecto de acuerdo relativo á que se declare que ha lugar á formación de causa contra el señor Intendente de Aconcagua, por infracción de los artículos 18 y 12 (16 y 10), parte 4.ª de la Constitución.

"Sería de desear, pues, que el señor Ministro del Interior, dejándose de interpretaciones de la Constitución que á nada conducen por el momento, se concretara á desvanecer los cargos y razones en que se apoyan los dos capítulos de acusación aceptados por la Comisión á cuyo nombre he tomado la palabra."

ANEXO NÚM. 12

Consulta sobre la acusación á la Corte Suprema de Justicia

Los infrascritos, Diputados al Congreso Nacional, al emitir su voto en la Cámara negando lugar á la proposición de acusación á la Corte Suprcma, han creído adoptar la única resolución que era compatible con los preceptos de nuestra Carta Fundamental. En efecto, los seis primeros cargos formulados contra la Corte descansan en hechos que no podrían de modo alguno caer bajo la disposición de la segunda parte del artículo 38 (29) de la Constitución, ni conferir iniciativa á la Cámara de Diputados para acusar, ni jurisdicción al Senado para juzgar, ya por consistir en aplicación de Ley á una contienda sometida á la decisión del Tribunal ó cn actos ajenos á las funciones de magistrado. Esto sin tomar en cuenta que, de esos cargos, cinco se refieren á fallos pronunciados por el Tribunal, en que se ha hecho justa y debida aplicación de la Ley, y que el que lleva el número 5.º reposa en un hecho de cuya existencia no hay prueba alguna, y que en vista de las investigaciones practicadas por la Comisión, se forma la convicción de que jamás ha existido. Los cuatro últimos cargos, aceptándolos como la Comisión informante los expone, no importarían notable abandono de deberes, ni en los términos del Derecho Civil ni del Derecho Constitucional, que autorizase una acusación ante el Senado: siendo de notar que, respecto de unos, las mismas piezas que se ha tenido presente manifiestan que no han existido los hechos en que se fundan, que ninguno de ellos puede calificarse de falta, y que todos consisten en pro-

cedimientos sujetos, por su misma naturaleza, á la discreción del Tribunal, practicados en su mayor parte de tiempo atrás y cuya legalidad se pone hoy por primera vez en duda.

Con todo, los Diputados que suscriben han visto con extrañeza que doctrinas y conclusiones tan claras, indubitables y verdaderas han sido desestimadas por la Cámara á que pertenecen, y creen de su deber hacer un llamamiento á sus colegas, abogados del foro chileno, á fin de que expresen franca y concienzudamente su parecer acerca de los méritos y fundamentos de la acusación entablada contra la Corte Suprema, bajo el punto de vista constitucional y legal, prescindiendo de toda otra consideración que no debiera tenerse en cuenta por el jurisconsulto al dar su dictamen.

Esta invitación al Cuerpo de Abogados es tanto más oportuna y justificada, en el presente caso, cuanto que nadie desconoce la importancia que de suyo tiene la resolución adoptada por la Cámara, atendidos los principios que, sin duda, han debido servirle de base, y el funesto precedente que ella establece para la independencia del Poder Judicial. — Santiago, 18 de Noviembre de 1868.—*J. V. Lastarria.*—*Antonio Varas.*—*José Manuel Pizarro.*—*Enrique Cood.*—*M. Rengifo.*—*M. Martínez.*

Contestación

Los que suscriben, respondiendo gustosos al llamamiento que se han servido hacerles sus Honorables colegas de profesión, miembros actualmente de la Cámara de Diputados, para que franca y concienzudamente expresen su opinión profesional sobre el mérito y fundamento que tenga la acusación entablada por dicha Cámara contra la Suprema Corte de Justicia, bajo el punto de vista constitucional y legal, han procedido al examen frío é imparcial de las cuestiones que en sí envuelve esa acusación, hecha completa abstracción de todo lo que puede perturbar la razón serena del jurisconsulto, en el estudio de una cuestión legal; y el resultado de este estudio ha conducido á los infrascritos á las conclusiones que se expresarán más adelante.

La primera cuestión que ha llamado la atención de los infrascritos, así como también llamó justamente la de Uds., al debatir la acusación en el seno de la Cámara de Diputados, es la de la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de esa acusación, ó, lo que es lo mismo, la de si el Senado es ó no competente para conocer de ella y fallarla como Juez,

Sobre este punto, los infrascritos juzgan indispensable no perder de vista las consideraciones siguientes:

1.ª Que por el artículo 108 (99) de la Constitución vigente, "la facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenecen *exclusivamente* á los Tribunales establecidos por la Ley", con inhibitoria expresa para que ni el Presidente de la República ni el Congreso puedan, en *ningún caso*, *ejercer funciones judiciales;*

2.ª Que la única excepción que la misma Constitución pone á esta regla, es la que resulta del número 2.º, artículo 39 (30), que atribuye al Senado la facultad de "juzgar á los funcionarios que acusare la Cámara de Diputados, con arreglo á lo prevenido en los artículos 38 y 98 (29 y 89);

3.ª Que, según el inciso 6.º de la parte 2.ª del citado artículo 38 (29), uno de los casos en que compete á la Cámara de Diputados la facultad de acusar, y por consiguiente, al Senado la de juzgar, es cuando se imputare á los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia *notable abandono de sus deberes*, en cuyo caso el Senado juzga al acusado, según el artículo 98 (89), ejerciendo un *poder discrecional*, ya sea para caracterizar el delito, ya para dictar la pena;

4.ª Que, circunscrita de este modo la jurisdicción discrecional del Senado sobre los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia al único caso en que se les acusare de abandono notable de deberes, su jurisdicción no puede pasar más allá de este delito, entrando á conocer de otros que por la misma Constitución estén sometidos á trámites y penas establecidas por la Ley;

5.ª Que en este último caso se encuentran todos los delitos que un magistrado cometiere fuera del ejercicio de sus funciones de Juez; los cuales están sometidos al juzgamiento de los Jueces ordinarios, por los artículos 24 y 34 del Reglamento de Administración de Justicia; y los que cometiere como magistrado, están sometidos, no á un poder discrecional y arbitrario, como el que corresponde al Senado, sino á procedimientos y penas que deben emanar de la misma Ley; pues el artículo 111 (102) de la Constitución, al declarar á los Jueces personalmente responsables por los crímenes de cohecho, falta de observancia de las Leyes que reglan el procedimiento y en general, por *toda prevaricación ó torcida administración de Justicia*, cuida de agregar: que "la *Ley* determinará los *casos* y el *modo* de hacer efectiva esta *responsabilidad.*"

6.ª Que contrastando el procedimiento que la Constitución establece al atribuir al Senado jurisdicción para juzgar el delito de abandono notable de deberes, con el procedimiento que el artículo 111 (102) de la misma Constitución reserva expresamente á la Ley para los otros delitos de que puede hacerse reo un magistrado, resulta necesariamente que la jurisdicción concedida para el primer caso no puede comprender el segundo; porque si lo comprendiera, sería preciso investir al Senado de facultades extraordinarias, convirtiéndolo en legislador, puesto que á esto equivale transferirle facultad para ordenar un procedimiento y señalar una pena que debe emanar de la *misma Ley*, y no del poder discrecional de nadie;

7.ª Que desde que tal poder no ha sido conferido por la Constitución al Senado, sino que, por el contrario, ha sido expresamente reservado por ella á la misma Ley, es evidente que todo lo que el Senado hiciera usurpando á la Ley lo que es peculiar á ella, sería nulo; pues, según el artículo 160 (151) de la Constitución: "Ninguna Magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas puede atribuirse, *ni aun á pretexto de circunstancias extraordinarias*, otra autoridad ó derechos que los que *expresamente* se les haya conferido por las Leyes. Todo acto en contravención á este artículo es *nulo*";

8.ª Que la incompetencia del Senado para juzgar otra clase de delitos que el de abandono notable de deberes por parte de un magistrado, no sólo resulta de las disposiciones constitucionales antes citadas, sino hasta de la naturaleza misma de la composición de ese Cuerpo político; pues no requiriendo el artículo 32 (23) de la Constitución, entre las condiciones de idoneidad para ser elegido Senador, la calidad de abogado, habría sido absurdo que ella hubiese encomendado á una Magistratura imperita en Derecho, la facultad de decidir si en ciertos casos se había hecho ó no por un Tribunal errónea aplicación de la Ley;

9.ª Que, aunque la Cámara de Diputados ha resuelto ya acusar, suponiendo así implícitamente que los hechos sobre que versa la acusación están sujetos á la jurisdicción del Senado; sin embargo, esta resolución no puede ni debe surtir efectos legales que constituyan al Senado en la indispensable necesidad de aceptar la acusación, desde que por la Constitución ambas Cámaras son independientes y soberanas en el ejercicio de sus peculiares atribuciones;

10. Que esta conclusión se corrobora con la consideración del

papel que la Constitución asigna á cada Cámara en estas materias, confiriendo á la de Diputados el de *parte acusadora* y sólo al Senado el de *Juez* de la acusación;

11. Que es una máxima inconcusa de jurisprudencia, á la vez que un principio de razón natural y de buen sentido, que sólo al Juez compete marcar la esfera de su jurisdicción; pues sería absurdo colocar en la voluntad de la parte reclamante el poder de llevar el conocimiento de la causa que promoviera ante la Magistratura que mejor le pareciera;

12. Que, de acuerdo con este principio, el artículo 1.º del Reglamento del Senado establece: que esta Cámara debe, ante todo, declarar si es ó no de su competencia el juzgamiento de los hechos que la de Diputados hubiere aceptado como materia de acusación.

En virtud de las consideraciones que preceden, los que suscriben se adhieren en general á los principios sostenidos por sus Honorables colegas en el seno de la Cámara de Diputados, con ocasión del debate que ha habido en ella á propósito de si debería ó no admitirse la proposición de acusación contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y, en consecuencia, son de dictamen: 1.º, que la Cámara de Diputados sólo puede acusar á los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, por notable abandono de sus deberes; 2.º, que la calificación que de esta Cámara hiciera *como parte acusadora*, de que ciertos actos constituyen notable abandono de deberes, no coarta la jurisdicción que el Senado, *único Juez* en la materia, ejerce al apreciar y estimar esos actos según su carácter y naturaleza; 3.º, que la jurisdicción del Senado está circunscrita sólo á las faltas *por notable abandono de deberes;* y 4.º, que, en consecuencia, están fuera de la jurisdicción de ese Tribunal los delitos de prevaricato, torcida administración de Justicia y cualesquiera otros de que un Magistrado pudiera hacerse responsable, ya como Juez, ya como persona privada.

La segunda cuestión que se desprende de la consulta que se examina, tiene por objeto averiguar: si en los seis cargos que acepta el acuerdo de la Cámara de Diputados como bases de acusación contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, hay ó no materia para que pueda considerárseles reos de notable abandono de sus deberes. Como esta proposición es compleja, se hace indispensable examinar uno á uno los cargos que dicho acuerdo de acusación comprende.

Considerando, en cuanto al primero de esos hechos, esto es: "Infracción de la Ley de 12 de Septiembre de 1851, en la querella de capítulos iniciada contra don Salvador Cabrera, en que la Corte Suprema cerró la puerta á toda investigación judicial sobre esos capítulos":

1.° Que aun dando por sentada esa errónea aplicación de la Ley, el hecho no constituiría *abandono de deberes*, sino sólo mal desempeño de ellos;

2.° Que el mal desempeño del deber de administrar Justicia constituye un prevaricato, delito que por el artículo 111 (102) de la Constitución está sustraído literalmente á la jurisdicción discrecional del Senado, y reservado á procedimientos y castigos que deben ser establecidos por la Ley;

3.° Que esa supuesta aplicación errónea de la Ley ha sido hecha por el Tribunal *en cuerpo*, y según nuestras actuales Leyes, resoluciones dictadas de este modo no autorizan á pesquisar ni perseguir al Tribunal que las hubiese pronunciado, á menos que se señalen hechos específicos, independientes de la resolución misma y que por sí constituyan delito, como origen ó causa inmediata del fallo que se califica de erróneo;

4.° Que ni aun existe el error que se supone y que se asigna como base del cargo, pues en el caso de empate de votos sobre la calificación de los capítulos que deberían ó no aceptarse como puntos de acusación contra el Juez don Salvador Cabrera, la Corte de Apelaciones había llamado á un Juez tercero para dirimir esa discordia; y como el Juez capitulado apeló de esta resolución, la Corte Suprema resolvió que á este caso debía aplicarse la regla 1.ª del artículo 2.° de la Ley de 12 de Septiembre de 1851; con lo cual la Suprema Corte no hizo más que conformarse estrictamente á la citada Ley;

5.° Que la disposición de esta Ley está concebida en términos demasiado claros y absolutos, para que pueda dudarse seriamente de su congruente y acertada aplicación al caso que se examina; pues por una parte se trataba de un proceso criminal, cual era la capitulación de un Juez querellado; y por otra la Ley previene que en caso de empate en causas criminales, formará resolución la opinión más favorable al acusado;

6.° Que la Ley, al hablar del modo como debe entenderse dirimida una discordia ó empate de votos en causas criminales, emplea la palabra *resolución* en sentido absoluto, sin distinguir las resoluciones

interlocutorias de las definitivas; de manera que no distinguiendo la Ley unas de otras, es lógico entender que se refiere á ambas, y en este sentido se ha entendido siempre en la práctica;

7.° Que, en consecuencia, el presente cargo, á más de salir de la esfera de la jurisdicción del Senado, no está siquiera apoyado en antecedentes que pudieran hacerlo aceptable ante cualquiera otra autoridad competente.

Considerando, respecto del segundo cargo, esto es: "Caso de un proceso criminal levantado en Melipilla por un asesinato, cuya sumaria se ordenó rehacer por el Presidente de la Corte Suprema, que se trasladó en persona á aquel lugar, haciéndose además procesar por autoridades civiles al reo, que tenía fuero militar":

1.° Que aun dando el hecho por cierto, él no constituiría un delito de abandono notable de deberes, sino simplemente un delito de falsificación, ajeno, por tanto, á la jurisdicción del Senado, y sujeto exclusivamente á la pesquisa y castigo de las autoridades ordinarias;

2.° Que, en la misma hipótesis, es un error de Derecho suponer que el Presidente de la Corte Suprema hubiese cometido ese delito, como tal Presidente; pues sus funciones están limitadas al recinto del Tribunal y á lo meramente económico-interno del mismo, sin que por sí solo tenga jurisdicción, debiendo, para ejercerla, asociarse á sus demás colegas y obrar de acuerdo con ellos;

3.° Que, en consecuencia, ese delito de falsificación no podría ser imputado al Presidente de la Corte Suprema en su carácter de magistrado, desde que no pudo obrar por sí sólo como tal, sino que á lo sumo le sería imputable como á persona privada, ni más ni menos como un homicidio, hurto, etc., que hubiera podido cometer;

4.° Que por los documentos publicados, ni aun indicios aparecen de que tal delito se hubiese cometido, ni menos se descubre la participación que por complicidad hubiera tenido en él el Magistrado acusado, ya que él no pudo tampoco ser autor de esa falsificación;

5.° Que el enjuiciamiento de la persona autor de la muerte que se persiguió en esa sumaria, fué iniciado por la Justicia ordinaria, sin reclamación del reo ni del Agente Fiscal, quienes aceptaron su competencia; y, á mayor abundamiento, el hecho que dió origen á esa pesquisa fué ejecutado por el reo en su carácter de Inspector, circunstancias que ponen fuera de toda observación la legal competencia de las autoridades ordinarias para conocer y juzgar de ese proceso; y

6.º Que por lo expuesto, el presente cargo incide en las mismas condiciones legales que el anterior, esto es, no ser de tal naturaleza que, aun siendo verdadero, pudiera recaer bajo la jurisdicción del Senado; y como resulta de todo punto improbado, ni aun la Justicia ordinaria podría hallar en él bases suficientes para una pesquisa, y menos todavía para una condenación.

Considerando, respecto del tercer cargo, esto es: "Falta de cumplimiento del artículo 5.º del Código Civil":

1.º Que tal falta no ha existido; y

2.º Que aun cuando la hubiere habido, ella no daría base legal á una acusación, desde que el motivo en que se la apoya es un hecho sicológico, que se escapa á toda investigación humana, cual es que el Tribunal haya tenido dudas acerca de la aplicación de la Ley.

Considerando, respecto del cuarto cargo, esto es: "Omisión de visitas de cárceles, haciéndolas practicar por Comisiones especiales":

1.º Que la omisión que se indica como general no ha tenido lugar más que en un solo caso, y esto por motivos que, á juicio de la Junta de Visita, fueron calificados por ella como suficientes para excusarla esa vez de practicar la visita en cuerpo; calificación que no sale de la esfera de las facultades ordinarias que competen á los Magistrados reunidos en Junta de Visita;

2.º Que ese acuerdo no suprimió la visita, y sólo varió la forma en que, atendidas las circunstancias, se estimó que podía practicarse, y dos de los Magistrados acusados, efectivamente la practicaron; y

3.º Que tampoco esa omisión constituye un abandono *notable* de deberes, sino que, por el contrario, el hecho único que se cita prueba la asidua regularidad con que ese deber se ha cumplido.

Considerando, respecto del quinto cargo, esto es: "Relaciones secretas en las audiencias del Tribunal":

1.º Que no hay Ley alguna que prescriba á los Tribunales el deber de tener abierta constantemente la sala de sus audiencias;

2.º Que la institución de la *pública* es, por el contrario, una prueba de que las demás audiencias de un Tribunal no están sujetas á una publicidad sostenida y continua; y

3.º Que el único derecho que consagra la Ley es, á favor del abogado y las partes, de presenciar las relaciones de sus causas y alegar en ellas; derecho de que siempre se ha gozado sin la menor coartación

y aun con ancha amplitud, pues es frecuente que, á más de los abogados y las partes, presencien la relación y los alegatos varias otras personas que, sin interés en el pleito, concurren á su vista por curiosidad ó por el deseo de instruirse.

Considerando, respecto del sexto cargo, esto es: "Frecuentes inasistencias del Tribunal á las audiencias que debe celebrar los días Jueves":

1.° Que este cargo es vago, desde que no se demuestra cuál sea el perjuicio que por él haya podido sufrir la pronta y recta administración de Justicia;

2.° Que las audiencias de un Tribunal tienen por objeto el despacho de las causas pendientes, de donde se sigue que, no habiéndolas, ó no estando en estado de despacharse, á ningún deber falta el Tribunal que en circunstancias de esa especie deja de concurrir á las audiencias;

3.° Que la apreciación del recargo de labores de un Tribunal y la distribución del trabajo que debe allanarlo, son puntos que se rozan con la economía interna del mismo; y que no pueden ser juzgados con acierto sino por él; y

4.° Que esta distribución del trabajo en ciertos días de audiencia, jamás se ha estimado como contraria al celo del Tribunal por el pronto despacho de las causas pendientes, y no ha sido, por tanto, objeto de ningún requerimiento de parte de las autoridades llamadas á velar por la pronta administración de Justicia;

En virtud de las consideraciones expuestas, los que suscriben opinan:

Que ninguno de los hechos incriminados á los miembros de la Corte Suprema constituye, aisladamente ó en conjunto, el delito de notable abandono de sus deberes como Magistrados; y que, por consiguiente, no hay mérito legal para proceder contra ellos, ni competencia en el Senado para juzgarles.

Las conclusiones que preceden, lo mismo que casi todas las consideraciones en que están fundadas, no son más que el resumen de las ideas acogidas por Ustedes y el Honorable Diputado por Chillán, don Domingo Arteaga Alemparte, en los importantes debates que ha habido en la Cámara de Diputados; y, por lo tanto, ha parecido á los infrascritos que era innecesario entrar en mayores explicaciones sobre ellas, y que bastaba presentarlas en la forma concisa y descarnada de este dictamen.—Santiago, 24 de Noviembre de 1868.—*Andrés de Villegas.—Ga-*

briel Ocampo.—Evaristo del Campo.—Jorge 2.º Huneeus.—Cosme Campillo.—Juan Vicente de Mira.—José Castillo.—Benjamín Campillo.—José Eugenio Vergara.—Francisco Ugarte Valdés.—Francisco Puelma.—Mariano González Bulnes.—Waldo Silva.—Horacio Zañartu.—Julio Zegers.—José Tiburcio Bisquertt.—Federico Novoa Arteaga.—Santiago Prado.—Anselmo Cruz Vergara.—Marco A. Gundián.—Juan de Mata Castro.—Juan Diego Infante.—Raimundo Antonio León.—Bernardino Antonio Vila.—José Nicolás Hurtado.—Rafael Sotomayor.—José Santiago Velázquez.—Máximo Gaínza.—Ramón Picarte.—Juan de Dios Bazo.—J. N. Dávila A.—Domingo Arce.—Jovino Novoa.—Diego Armstrong.—Manuel García de la Huerta.—Vicente Reyes.—Mignel Cruchaga.—Vicente Dávila Larraín.—Juan Domingo Dávila.—José María Urquieta.—Juan A. Manríquez Urrutia.—José Joaquín Larraín Zañartu.—Ignacio Zenteno.—Manuel D. Bravo Olavarrieta.—Ramón Murillo.—Baldomero Pizarro.—José Clemente Fabres.—Julián G. Riesco.—Serapio Rocuant.—Miguel Elizalde.—Manuel A. Peña.—José Luis Arrate.—José Gaspar de la Carrera.—Samuel Salamanca.—F. García de la Huerta.—Guillermo E. Rodríguez.—Francisco Freire.—Francisco de B. Eguiguren.—Francisco E. Bernales.—José del P. Medina.—Ricardo Matte.—Juan P. Vargas.—Abel de la Cuadra.—José Antonio Tagle A.—Ángel Artigas.—Juan Domingo Tagle A.—Carlos A. Roger.—Ambrosio Rodríguez O.—Manuel José Cerda.—José Antonio Alvarez.—Ramón Cerda.—Ramón de Rozas.—Manuel L. Cerda.—José A. Lira.—Pastor Román.—Manuel Bello.—Carlos Boizard.—Benjamín Velasco.—Ramón G. Concha.—Domingo Otaegui.—Javier Muñoz Riquelme.

ANEXO NÚM. 13

Discurso pronunciado en sesión de la Cámara de Diputados de 26 de Agosto de 1873, á propósito de la facultad de nombrar Comisiones

El señor HUNEEUS.—Principiaré por declarar que me asocio de todo corazón á la indicación que ha formulado el Honorable señor Balmaceda. Participo completamente de las opiniones que ha emitido en su discurso, y deseo, como él, que la Cámara de Diputados manifieste su anhelo por que la reforma electoral, ya algo retardada por inconvenientes que no es del caso recordar, llegue lo más pronto que sea posible á convertirse en Ley. Pero para apoyar la indicación no habría sido necesario que yo tomara la palabra, pues parece que será bien acogida por la mayoría, si no por la totalidad de los miembros de la Cámara. Veo con satisfacción que el Honorable señor Ministro del Interior tampoco se ha opuesto á la idea que entraña el Proyecto de acuerdo, y que sólo se han despertado en él algunos escrúpulos constitucionales; pero creo que con pocas palabras pueden desvanecerse.

Se trata de saber si la Cámara de Diputados tiene facultad de nombrar una Comisión, sea de los miembros propuestos por el señor Balmaceda, sea de los que, á no dudarlo, elegirá acertadamente el señor Presidente, para que asistan á las deliberaciones del Senado con la mira de sostener el Proyecto aprobado por esta Cámara.

Dos son los fundamentos que la Cámara debe tomar en cuenta cuando trata de resolver alguna cuestión: 1.º, la Ley escrita; y 2.º, la tradición. Las costumbres parlamentarias, señor, forman algo que es

muy necesario respetar si no se quiere echar en olvido el Derecho Consuetudinario.

Voy á permitirme recordar algunos casos, que bastarán, lo espero, para que el señor Ministro se persuada de que con el nombramiento de la Comisión nada hacemos que pueda afectar las prerrogativas del Senado, y que con ella damos un paso que, en esta Cámara que principia ahora sus funciones, tendrá una alta significación para el país: el de manifestar que nos anima á todos el deseo del Honorable señor Balmaceda.

El año 49 se suscitó en la Cámara de Diputados una interesante discusión que tal vez ninguno de los miembros de la actual Cámara recuerde, porque todos éramos muy jóvenes entonces; pero que conoceremos muchos por haber leído sus detalles en el *Boletín de Sesiones*. Esa discusión se refiere á un Proyecto de Ley que tenía por objeto interpretar la parte 6.ª del artículo 36 (27) de la Constitución y el artículo 161 (152), referente la primera al alcance de las facultades extraordinarias y el segundo al estado de sitio (1). El actual Presidente de la República fué uno de los más acalorados sostenedores del Proyecto, que, no obstante la oposición de los amigos del Gobierno, fué aprobado en la Cámara de Diputados.

Entonces esta Cámara nombró una Comisión que fuera á sostener el Proyecto ante la de Senadores, y el Senado estuvo tan lejos de creer que por esto se invadían sus atribuciones, que el mismo señor Bello, Senador entonces, si mi memoria no me engaña, hizo indicación para que se aplazara la discusión del asunto hasta que la Comisión de la Cámara de Diputados pudiera concurrir á los debates. Primer antecedente.

En 1863, después de haber terminado la discusión de un Proyecto de Ley de Instrucción Pública, que ha corrido mala suerte, porque el Presidente de la República lo devolvió con algunas modificaciones y no se creyó oportuno insistir en él, la Cámara de Diputados hizo exactamente lo que había hecho en 1849 y lo que propone se haga ahora mi Honorable amigo el señor Balmaceda. Nombró una Comisión que fuera á sostener dicho Proyecto ante el Senado.

(1) Como se sabe, los dos artículos citados fueron reformados con posterioridad á la fecha en que el Autor pronunció este discurso. (*Nota de los Editores.*)

De modo, pues, que tenemos dos antecedentes, ocurridos en épocas bastante distantes la una de la otra.

No es esto sólo. El año 63 se promovió también aquí otro debate relativo al nombramiento de una Comisión que debía pasar á Petorca con el objeto de practicar ciertas investigaciones respecto del modo como se había formado el Registro Electoral. Un Proyecto de acuerdo sometido por un señor Diputado pasó á Comisión, y ésta, en un luminoso informe que se encuentra publicado en el *Boletín* del año 63, firmado por algunos de los miembros más notables de la Cámara, los señores don Ambrosio Montt, don Eugenio Vergara y don Santiago Prado, dictaminó en el sentido de que la Cámara de Diputados tiene esa facultad. Y nótese bien que la práctica observada no reposa absolutamente en ningún precepto constitucional, porque, como lo ha dicho muy bien el señor Ministro del Interior, la Constitución se refiere á Comisiones sólo cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad de ciertos funcionarios, para formular acusaciones ante el Senado. La Cámara ve, pues, que hay multitud de precedentes que abonan su facultad de nombrar Comisiones en casos que no están previstos en la Constitución. No recuerdo si habrá habido algunos otros fuera de los que me he permitido recordar, para que el Honorable Ministro del Interior se persuada de que nada hay en el Proyecto de acuerdo que importe una invasión de atribuciones; y de que su significación es simplemente la que el mismo señor Balmaceda le ha dado: la de manifestar que esta Cámara se asocia con gusto á los deseos de Su Excelencia el Presidente de la República en orden á reforma electoral. Y la medida que se tomó en los casos recordados parece que debería tomarse en el actual. Se trataba entonces de una Ley importantísima sobre estado de sitio y facultades extraordinarias, que tanto dió que hablar en aquel tiempo; y más tarde de fijar cuáles son los principios á que debe sujetarse la instrucción pública. ¿Es acaso menos importante la reforma electoral? Nombremos, pues, la Comisión, y habremos hecho algo que, para mí, honraría mucho á la Cámara, y algo que el país no podría menos que aplaudir. Me asocio, pues, con placer á la indicación del Honorable señor Balmaceda, le daré mi voto, y espero que las ligeras explicaciones que he tenido la honra de dar sobre su constitucionalidad, bastarán para que mi Honorable amigo el señor Ministro del Interior le preste también su aprobación.

ANEXO NÚM. 14

Discurso pronunciado por el Autor, como Presidente de la Cámara de Diputados, en sesión de 5 de Julio de 1884 sobre una modificación introducida por el Senado en el Proyecto de Ley de Contribuciones.

El señor HUNEEUS (Presidente).—Contrariando el propósito que me anima de no tomar parte en los debates de la Cámara, mientras me quepa la alta honra de dirigirlos, considero, sin embargo, que debo, en el presente caso, expresar con claridad mi pensamiento sobre el negocio en debate, ya que él se relaciona con las atribuciones que constitucionalmente competen á esta rama del Congreso.

Me mueve á obrar así la circunstancia de que aquí mismo se ha manifestado aisladamente alguna opinión que pone en duda esas atribuciones, y la de haberse suscitado debate acerca de ellas en algunos bancos del Honorable Senado.

El inciso modificado por el Honorable Senado dice así:

«De mercados y puestos de abastos, conforme al artículo 103 de la Ley de 8 de Noviembre de 1854, en la forma que ha sido modificada por la Ley de 19 de Octubre de 1861, entendiéndose que no puede prohibirse la venta de artículos de abastos fuera de los mercados, y que la contribución sólo se cobrará á los vendedores que tengan puestos fijos ó se sitúen en lugares públicos.»

Note la Cámara que en el inciso que acabo de leer se hace referencia expresa al artículo 103 de la Ley de Municipalidades de 8 de No-

viembre de 1854 y al artículo reformado de la Ley de 9 de Octubre de 1861, que ha subrogado á aquél.

Ambas disposiciones son perfectamente idénticas en lo concerniente al número 7.º de la primera y al número 4.º de la segunda. Una y otra están consignadas en el título noveno de la Ley de Municipalidades, que contienen algunas disposiciones generales, pero que no determinan cuáles son las atribuciones de los Cabildos.

El artículo 103 de la Ley Municipal, á que se refiere el inciso aprobado por el Senado, tiene por objeto únicamente determinar cuáles de las atribuciones de la Municipalidad deben ser puestas en ejercicio por medio de Ordenanzas, cuáles por medio de Reglamentos, y cuáles, finalmente, por medio de simples acuerdos.

Ese artículo resuelve una cuestión de forma ó de procedimiento, pero no confiere atribuciones de ninguna especie á las Municipalidades. No puede, en consecuencia, fundarse en semejante disposición la facultad que se pretende atribuir á las Municipalidades, de establecer Contribuciones. Ello sería contrario al inciso 8.º del artículo 128 (actual 139) y al artículo 148 (actual 119) de la Constitución.

Pero no es esto solo. Las atribuciones de las Municipalidades están taxativa y minuciosamente enumeradas en los artículos 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de la Ley orgánica de 8 de Noviembre de 1854. Es en esos artículos donde debe buscarse la facultad que se quiere atribuir á las Municipalidades, de imponer una Contribución sobre los puestos fijos que se sitúen fuera de los mercados y de los lugares ó bienes destinados al uso público. Ninguno de los artículos á que acabo de referirme confiere á los Cabildos tal atribución.

Muy lejos de eso, el inciso 9.º del artículo 28 establece que á las *Municipalidades corresponde establecer la creación de nuevas Contribuciones*, y el artículo 30 prescribe "que, para atender á todos los objetos confiados á la acción municipal, las Municipalidades podrán *proponer* al Gobierno, ó hacer al Congreso, por conducto de los Intendentes, las solicitudes que creyeren convenientes, principalmente con relación al establecimiento de nuevas Contribuciones ó creación de arbitrios."

En vista de los preceptos que acabo de leer, me parece que nadie se atrevería á sostener que las Municipalidades pueden establecer Contribuciones á virtud de lo expuesto en la Ley de 8 de Noviembre de 1854. Esa Ley no solamente no les confiere semejante autorización

sino que dice bien claramente que las Municipalidades no tienen otra facultad que la de *proponer* la creación de Contribuciones á la autoridad competente, lo que por cierto es bien distinta cosa de crearlas por sí y ante sí.

En contra de esta conclusión, cuya verdad es para mí evidente, no se puede argüir con el número 4.° del nuevo artículo 103, ó con el número 7.° del antiguo artículo 103 de la Ley de 8 de Noviembre de 1854. Esos dos números, que, según ya lo he observado, consignan un precepto idéntico, determinan que son materia de Ordenanza las disposiciones que establecen reglas restringiendo la libertad individual, el libre ejercicio de una profesión ó industria, ó el libre uso de la propiedad; pero ellos no derogan, ni habrían podido derogar los artículos constitucionales ni los artículos 28 y 30 de la misma Ley de 1854, que he recordado ya á mis Honorables colegas.

¿Podría alguien, en vista de lo que acabo de exponer, sostener que las Municipalidades tienen facultad de imponer Contribuciones no establecidas expresamente por la Ley? Atribuir al inciso 4.° del artículo 103 semejante alcance, sería, en mi concepto, una verdadera enormidad.

Si así hubiera de entenderse aquella disposición, no estaríamos libres de que mañana se pretendiera repetir lo que intentó hacer la Municipalidad de Valparaíso en 1872, aprobando un Proyecto de Ordenanza con el objeto, no solamente de reglamentar el ejercicio de la medicina, sino también de sujetar á tarifa los servicios de los médicos.

Aquel Proyecto levantó entonces una protesta casi unánime en esta Cámara, á consecuencia, si mal no recuerdo, de una interpelación formulada por el Honorable señor don Vicente Reyes, entonces digno miembro de ella. Es lo cierto que ese Proyecto de ordenanza jamás fué aprobado por el Presidente de la República, y que probablemente duerme todavía en la Secretaría del Consejo de Estado.

Tercio en este negocio con cierto calor, porque se trata en él de los fueros de esta Cámara, y pienso que, defendiéndolos, no hago otra cosa que corresponder á la confianza con que ella me honra manteniéndome en el elevado puesto que aquí ocupo.

Si el inciso aprobado por el Senado, y que estamos discutiendo, importara crear una Contribución sobre los puestos fijos que se sitúen en propiedades particulares, según la opinión del Senado, que es lo que he creído oír al Honorable señor Ministro de lo Interior...

El señor BALMACEDA (Ministro de lo Interior).—Esa es la opinión del Presidente del Senado.

El señor HUNEEUS (Presidente).—Si esa fuera la opinión del Honorable Presidente del Senado, á quien siempre he respetado y respeto, yo contrapongo categóricamente á ella en este caso la opinión del Presidente de la Cámara de Diputados.

Si el inciso aprobado por el Senado hubiera de importar una Contribución sobre los puestos fijos que se sitúen fuera de los mercados, en propiedades particulares, entonces, nótelo bien la Cámara, el Senado se habría convertido en Cámara de origen respecto de esa Contribución, y se habría infringido así el artículo 40 (actual 31) de la Carta Fundamental.

No puedo admitir semejante hipótesis, porque en la misma Cámara de Senadores se ha reconocido, y de hecho se ha respetado, el precepto constitucional á que acabo de aludir.

Es cierto que en aquella Honorable Cámara se dijo que ésta debió haberle comunicado el rechazo del inciso referente á los derechos de exportación sobre la plata y el cobre que figuraba en el Proyecto del Ejecutivo; pero si ese inciso fué rechazado, ¿cómo ni para qué habría de haber comunicado esta Cámara una resolución negativa? ¿Qué objeto habría tenido comunicar acuerdos negativos? ¿Se comunican, acaso, al Senado los acuerdos en que esta Cámara rechaza Proyectos de Ley que tienen en ella su origen? Jamás se ha hecho semejante cosa.

Pero se ha dicho también que la supresión de aquel inciso importaba la derogación de algunos artículos de la Ordenanza de Aduanas, y que para derogar las Leyes se requiere el acuerdo de las dos Cámaras. Esto último es cierto; pero no lo es lo primero, porque las Leyes sobre Contribuciones son de una naturaleza especialísima, y cuando se deja transcurrir el término de dieciocho meses sin autorizar nuevamente su cobranza, *caducan* por el ministerio mismo de la Constitución, sin que sea menester derogarlas.

Si la Honorable Cámara se negara ahora á aceptar el inciso en discusión, rechazando la forma que le ha dado el Senado, y si el Proyecto en debate no se promulgara como Ley antes de las doce de la noche de hoy, ¿podría mañana cobrarse en Chile Contribución alguna? Evidentemente que no, y esta emergencia que yo supongo, y que por fortuna no ocurrirá, está manifestando cuán cierto es que las Leyes

sobre Contribuciones no están sujetas á las mismas reglas que las demás Leyes.

La naturaleza de aquéllas es especial, tanto porque deben renovarse periódicamente, á lo más tarde cada dieciocho meses, cuanto porque, sea cual fuere su carácter, deben precisamente tener principio en esta Cámara.

Reconozco que el Honorable Senado, cuando discute las Leyes que esta Cámara le envía sobre Contribuciones, puede ejercer el derecho de revisión en la forma establecida por los artículos 50 y 51 (actuales 41 y 42) de la Constitución, tan ámpliamente como quiera, siempre que no se atribuya la facultad de crear Contribuciones nuevas, no autorizadas por la Cámara de Diputados. En consecuencia, y seguro como estoy de que el Senado no puede haber tenido la idea de sobreponerse á ningún precepto constitucional, ni la de arrogarse atribuciones que no le corresponden, entiendo el inciso de la misma manera que lo ha entendido el Honorable señor Letelier en el Proyecto de acuerdo que acaba de presentar. En este sentido, y creyendo que la modificación en debate autoriza simplemente la cobranza de la Contribución municipal sobre los puestos fijos que se sitúen en los mercados y en los lugares de uso público, pero de ninguna manera sobre los que se sitúen en propiedades particulares, votaré en favor de dicha modificación, pidiendo al Honorable señor Secretario que deje en el acta constancia de esta declaración.

ANEXO NÚM. 15

Sesiones de la Comisión Conservadora en Mayo de 1876

Sesión del 13 de Mayo de 1876

Asistieron los señores Blest Gana, Balmaceda, Barros Morán, Concha, Covarrubias, Huneeus, Matte, Salamanca, Reyes, Videla.

Aprobada el acta de la sesión anterior, se dió cuenta:

"De una solicitud suscrita por varios vecinos de Valparaíso para que se tenga presente al tiempo de pronunciarse la Comisión Conservadora sobre la reclamación que pende ante ella.

Se mandó agregar á sus antecedentes.

Los señores Vicuña Mackenna, Errázuriz y Arteaga Alemparte, cumpliendo con el acuerdo de la Comisión de 4 del actual, presentaron la minuta y documentos á que dicho acuerdo se refiere.

Habiendo expuesto el señor Vicepresidente que era llegado el caso de acordar alguna resolución sobre el asunto pendiente en vista de la minuta y documentos presentados, el señor Reyes propuso se hicieran imprimir todos los antecedentes y se remitiera un ejemplar á cada uno de los funcionarios ó autoridades á quienes afectaban los cargos que se hacían, para que informen en la parte que les concierna.

El señor Barros Morán hizo presente que era llegado el caso de ocuparse en la indicación que hizo en la sesión del 29 de Abril próximo pasado para que se citara al señor Ministro del Interior, á fin de

que diera las explicaciones convenientes, sosteniendo que las prácticas parlamentarias apoyaban su indicación.

El señor Balmaceda hizo algunas observaciones en contra de la anterior indicación y apoyó la del señor Reyes en cuanto á la conveniencia de mandar imprimir los antecedentes de la reclamación, los cuales, en su concepto, debían pasarse á cada uno de los Ministros de Estado, para que, á la brevedad posible, informaran sobre los puntos que les corresponda.

El señor Concha manifestó las dificultades que podían presentarse para la impresión de algunos documentos, y opinó por que los antecedentes se pasaran en informe á los señores Ministros de Estado, recomendándoles su pronto despacho.

El señor Vicepresidente observó que hay cargos en la reclamación que necesitan informe y otros que adolecían de vaguedad, y que, en caso de que se acordara pedir informe, convendría que la Comisión fijase previamente los puntos sobre que debiera recaer.

El señor Huneeus, después de hacer algunas observaciones en contra de la indicación del señor Barros Morán, opinó por que, atendida la gravedad del asunto, quedara para segunda discusión y se imprimieran, entretanto, los antecedentes, con el objeto de que la Comisión pudiera estudiarlos detenidamente y formar juicio sobre los cargos que contienen.

El señor Concha insistió en sus observaciones.

El señor Balmaceda presentó formulada la siguiente indicación:

"Á fin de que la Comisión Conservadora se concrete en su resolución definitiva á los cargos que importan infracción de la Constitución y de las Leyes, imprímanse la minuta y los documentos comprobantes de la reclamación pendiente, y repártanse entre los miembros de la Comisión, quedando citados para resolver el Jueves 18 del corriente á las dos y media P. M."

El señor Covarrubias apoyó esta indicación manifestando que con el estudio detenido de los antecedentes se podía circunscribir el informe á hechos determinados y se consultaría así la brevedad en la resolución del asunto.

La indicación del señor Balmaceda fué aceptada por unanimidad.

Se levantó la sesión.—BLEST GANA.—*M. Campino*, secretario.

Sesión del 18 de Mayo de 1876

Asistieron los señores Blest Gana, Balmaceda, Barros Morán, Concha, Covarrubias, Huneeus, Matte, Reyes, Salamanca y Videla.

Aprobada el acta de la sesión anterior, se leyó una solicitud de los señores don Benjamín Vicuña Mackenna y don Isidoro Errázuriz, con el objeto de que la Comisión Conservadora se sirva admitir en la nómina de los documentos que han presentado, referentes á la reclamación pendiente, una copia certificada que acompañan, relativa á la organización de las patrullas de electores en el Departamento de Linares y un impreso que contiene la vista del Fiscal de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia sobre los sucesos de Cobquecura.

Antes de pasar á la orden del día, el señor Huneeus, con el objeto de salvar ciertos inconvenientes que ofrecían las sesiones secretas, propuso que, en lo sucesivo, sólo tuvieran el carácter de privadas las que se celebraran con motivo de la reclamación pendiente.

Apoyada esta indicación por los señores Reyes, Videla y Vicepresidente, fué aprobada por unanimidad.

Pasando en seguida á tratar del asunto en debate, el señor Concha opinó por que la Comisión, para calificar los cargos contenidos en la minuta, acordase pedir informe sobre ellos á los Ministros de Estado, los cuales deberían préviamente oír á los funcionarios á quienes se acusaba de complicidad.

El señor Huneeus dió algunas explicaciones sobre el acuerdo de la sesión anterior, manifestando que al presente sólo se trataba de examinar los cargos que eran de la competencia de la Comisión.

El señor Concha replicó que, aún para ese objeto, era preferible oír á las partes, ó proceder al nombramiento de una Comisión encargada de hacer la clasificación de dichos cargos.

El señor Reyes observó que la Comisión no iba á fallar sobre ellos sino á reconocer su competencia para entender ó no sobre el particular, y que la impresión y estudios que se habían hecho de los antecedentes, harían inútil el nombramiento de la Comisión.

No insistiendo el señor Concha en su indicación, se procedió á considerar los cargos en el orden siguiente:

1.º Cambios de Intendentes y Gobernadores llevados á cabo á última hora en aquellas Provincias y Departamentos en que los partidos

que luchan con el Gobierno no obtuvieron un triunfo pacífico y tranquilo en la última elección, como en Llanquihue, Lontué y Aconcagua, eligiéndose para ocupar el puesto de la última á un Magistrado inamovible de un alto Tribunal, á quien se acusaba de una participación completamente vedada en las elecciones de Diputados de esa misma Provincia.»

El señor Balmaceda opinó por que dicho cargo no importaba infracción de la Constitución ni de la Ley, y que, por consiguiente, no era de la competencia de la Comisión Conservadora.

Los señores Reyes y Salamanca apoyaron la opinión del señor Balmaceda, fundados en que el Presidente de la República había ejercido una atribución constitucional.

Suscitóse después un debate en que tomaron parte los señores Concha, Covarrubias, Huneeus, Vicepresidente y Reyes sobre la proposición que debía votarse, proponiendo el primero la siguiente:

«¿Se expresan desde luego los fundamentos por los cuales la Comisión acepta ó rechaza el cargo como base de la reclamación?»

Sometida á votación, prevaleció la afirmativa por siete votos contra tres.

El cargo indicado no fué admitido á examen por unanimidad.

Se pasó á tratar del segundo cargo, que dice:

«2.° La aglomeración de fuerzas militares en la capital, desguarneciendo para este objeto la línea de la frontera, constantemente amenazada por el pillaje de los bárbaros.»

Los señores Reyes y Huneeus expusieron que el cargo no era aceptable, por cuanto la movilización de tropas era una atribución conferida al Presidente de la República por la Constitución. El primero hizo además presente los motivos que había tenido el Gobierno para hacer dicha movilización.

Consultada la Sala sobre la siguiente proposición: «La Comisión Conservadora ¿procede ó nó á examinar el segundo punto de la minuta?» resultó la negativa por unanimidad.

Pasóse á considerar el tercer cargo, que dice:

«Los últimos sucesos ocurridos en la designación de la Municipalidad y Alcaldes de Santiago, sucesos que han dado lugar á actos que envuelven una innovación y trastorno completo de la Ley Electoral y que han acarreado como consecuencia y como protesta una acusación criminal por falsificación de documentos, entablada por la

mayoría legítima de esa Ilustre Corporación contra el primer Alcalde de la que la había precedido.»

El señor Hunecus expuso algunas consideraciones para manifestar que ese cargo no debía aceptarse.

Votada la siguiente proposición: «¿Se procede ó no al examen del tercer cargo de la minuta?» resultó la negativa por unanimidad.

La Comisión pasó, en seguida, á ocuparse en los cargos formulados en el primer párrafo de la minuta, referentes á los procesos militares que se siguen en Chillán y en Quirihue por los sucesos electorales ocurridos el 26 de Marzo en San Ignacio de Cobquecura; á la manera de proceder en las causas que juzga la Justicia militar, y á la conducta observada por el Intendente de Ñuble en los sucesos electorales de San Ignacio.

El señor Huneeus observó que había mucha vaguedad en los cargos y que una sola resolución podía comprender los tres.

El señor Reyes opinó que los cargos no eran de la competencia de la Comisión Conservadora.

Los señores Barros Morán y Covarrubias sostuvieron que los cargos referentes á los procedimientos observados en San Ignacio y Cobquecura eran de gravedad y debían someterse á examen, y que la resolución de la Comisión no invadiría las atribuciones de los Tribunales de Justicia. El señor Covarrubias pidió que, para formar juicio exacto sobre esos sucesos, se trajesen á la vista los procesos correspondientes.

El señor Reyes, sin oponerse á esta indicación, hizo presente que, en su concepto, había antecedentes para que la Comisión pudiera pronunciarse sobre el particular.

El señor Covarrubias insistió en sus observaciones.

Se suspendió la sesión.

Á segunda hora, usaron sucesivamente de la palabra los señores Barros Morán y Vicepresidente en apoyo de la indicación del señor Covarrubias.

Á propuesta del señor Reyes se acordó por unanimidad suspender la consideración de los cargos contenidos en el párrafo primero de la minuta hasta que se tengan á la vista los procesos de que se ha hecho mérito.

Se consideraron en seguida los cargos consignados en el párrafo segundo de la minuta, relativos á la conducta funcionaria del Intendente de Valparaíso en las últimas elecciones.

Los señores Huneeus, Reyes y Videla opinaron por que se sometiera á examen.

Votada esta proposición: "La Comisión ¿procede ó no á examinar dichos cargos?" resultó la afirmativa por unanimidad.

El señor Balmaceda hizo dos indicaciones: la primera para celebrar sesiones diarias, á la hora de costumbre, hasta la conclusión del asunto en cuestión; y la segunda para que las resoluciones parciales que se acuerden no se hagan públicas hasta la resolución definitiva.

Ambas fueron unánimemente aceptadas.

Se levantó la sesión.—BLEST GANA.—*M. Campino*, secretario.

SESIÓN DEL 19 DE MAYO DE 1876

Asistieron los mismos señores que en la sesión anterior.

La Comisión entró á ocuparse en los cargos contenidos en el párrafo tercero de la representación pendiente.

El señor Huneeus opinó que se sometieran á examen, atendida su gravedad, los cargos á que se referían los anexos 10 y 11 y se desechasen los comprendidos bajo los números 12 y 13, que se relacionaban con actos justiciales de una autoridad subalterna.

El señor Concha sostuvo que era preferible oír al Gobernador de Casablanca sobre todos ellos para que la Comisión pudiera proceder con más acierto.

El señor Huneeus contestó las observaciones del señor Concha, haciendo ver que los cargos que proponía eliminar no estaban revestidos de las circunstancias que hacían necesaria la intervención de la Comisión Conservadora.

El señor Videla se adhirió al parecer del señor Huneeus, sosteniendo que la práctica autorizaba el servicio compulsivo de los celadores á que se referían los anexos 12 y 13.

El señor Concha insistió en la conveniencia de que se pidiera informe al Gobernador de Casablanca, haciendo presente que el servicio compulsivo de que se trataba podía haber sido ordenado por dicha autoridad.

El señor Reyes observó que los reclamantes acusaban al subdelegado de Margamarga y que el anexo correspondiente se refería á un acto propio y exclusivo de ese funcionario.

El señor Balmaceda expuso que se abstenía de emitir opinión y voto sobre el particular, y pidió se consignara así en el acta.

El señor Covarrubias, después de hacer relación de una querella interpuesta en contra de un Inspector y de un Subdelegado, por exacción de servicios personales y multas, y del fallo pronunciado sobre ella por la Suprema Corte de Justicia, apoyó las observaciones del señor Huneeus en cuanto al carácter que debían revestir los actos sometidos á la acción de la Comisión Conservadora.

Cerrado el debate, se procedió á consultar si se sometían ó no á examen los cargos del párrafo tercero á que se refieren los anexos números 10 y 11 y resultó la afirmativa por unanimidad.

Hecha igual consulta respecto de los relacionados con los anexos 12 y 13 prevaleció la negativa por seis votos contra dos.

El señor Balmaceda se abstuvo de tomar parte en dichas votaciones.

La Comisión Conservadora acordó en seguida, por ocho votos contra dos, no aceptar á examen el cargo sobre servicio de patrullas en el Departamento de Linares á que se refiere el anexo número 14.

Considerados después los cargos relacionados en los anexos 15 y 16 en contra del Gobernador de Quillota, los señores Huneeus y Salamanca pidieron se hiciera constar en el acta que, por motivos personales, se abstenían de emitir opinión y voto.

Se acordó por unanimidad admitir á examen dichos cargos, absteniéndose de votar los señores nombrados.

Finalmente, se pasó á considerar el cargo contra el Subdelegado de Carrizal, del Departamento de Linares, por el servicio de patrullas y exacción de multas á que se hace referencia en la última solicitud de los Diputados señores Errázuriz y Vicuña Mackenna.

Después de un ligero debate en que tomaron parte los señores Huneeus, Reyes y Videla, la Comisión acordó por ocho votos contra dos no admitir á examen dicho cargo.

Se suspendió la sesión.

Á segunda hora, el señor Vicepresidente expuso que era llegado el caso de acordar la tramitación que debía darse á los cargos aceptados á examen.

El señor Covarrubias opinó por que se pidiera informe á los funcionarios á quienes se referían; insinuando también el señor Concha la conveniencia de tener á la vista los procesos levantados con motivo de los sucesos de Valparaíso.

El señor Salamanca expresó el deseo de que, por el honor de la Magistratura, no se hiciera mención del cargo relativo á la soltura de un reo, que Su Señoría reputaba inverosímil.

El señor Balmaceda contestó que debía pedirse informe sobre dicho cargo para ofrecer así al Intendente de Valparaíso la ocasión de justificar su conducta.

El señor Huneeus adujo algunas consideraciones para manifestar la gravedad de los actos ejecutados por el Intendente de dicha Provincia. Refiriéndose al decreto de 17 de Abril, Su Señoría sostuvo que era ilegal é inconstitucional; que la Comisión Conservadora habría podido proceder sobre él sin requisición alguna y que la única tramitación que cabía en el particular era averiguar la autenticidad de dicho decreto. Expresó, sin embargo, que aunque ese era su juicio personal, se abstenía de hacer indicación alguna sobre la materia.

El señor Reyes apoyó la indicación del señor Covarrubias, manifestando la conveniencia de oír en todo caso al funcionario inculpado, para poder apreciar el decreto aludido en su verdadero carácter.

En el mismo sentido opinó el señor Concha, agregando que creía indispensable el informe, desde que el acto acusado se relacionaba con el ejercicio de ciertas facultades otorgadas por la Ley del Régimen Interior á los Intendentes para la conservación del orden público.

El señor Huneeus insistió en sus observaciones.

El señor Matte opinó por que se pidiera informe sobre la autenticidad del decreto de 17 de Abril.

El señor Balmaceda expuso que, aunque consideraba ilegal el decreto en cuestión, la dignidad y altura que debían acompañar los procedimientos de la Comisión hacían necesario el informe indicado. Su Señoría opinó, en consecuencia, por que se oficiara inmediatamente al Intendente de Valparaíso y á los Gobernadores de Quillota y Casablanca para que informen en un término dado, debiendo remitirse un duplicado de dichas comunicaciones por conducto del Ministerio del Interior.

El señor Barros Morán dijo que, aunque había formado conciencia sobre la autencidad del referido decreto, no se oponía á que se oyera al Intendente de Valparaíso desde que la Comisión lo estimaba necesario.

El señor Videla encareció también la necesidad de oír á los funcionarios acusados para proceder con pleno conocimiento de causa y

acordar los términos de la representación, en caso de que ésta debiera tener lugar.

El señor Huneeus aceptó la indicación del señor Balmaceda.

El señor Covarrubias, conviniendo con el señor Huneeus en que había casos en que la Comisión Conservadora podía ejercer de oficio las atribuciones que le confiere la Constitución, opinó, sin embargo, por que no debía desatenderse la garantía de oír siempre al acusado, procediendo en el particular con la calma y serenidad que la importancia del asunto requería. Su Señoría impugnó también la indicación del señor Balmaceda en lo referente á la remisión de las comunicaciones por un doble conducto.

El señor Balmaceda retiró esa parte de su indicación, explicando el alcance que tenía.

El señor Huneeus explicó también el espíritu de sus observaciones y los móviles que lo habían guiado al manifestarlas.

Cerrado el debate, se procedió á votar la indicación del señor Balmaceda, formulada así:

"Que se pida informe al Intendente de Valparaíso y á los Gobernadores de Casablanca y Quillota en la parte que les concierne y que la Comisión Conservadora ha acordado someter á examen, debiendo ésta reunirse el Jueves próximo á las dos de la tarde para resolver definitivamente en vista de los informes ó sin ellos, si no fueren presentados oportunamente."

Dicha indicación resultó aprobada por unanimidad.—BLEST GANA. —*M. Campino*, secretario.

SESIÓN DEL 25 DE MAYO DE 1876

Asistieron los señores Blest Gana, Balmaceda, Barros Morán, Covarrubias, Huneeus, Matte, Reyes, Salamanca y Videla.

Aprobada el acta de la sesión anterior, se dió cuenta de los informes que, en cumplimento de lo acordado en sesión del 19 del actual, han presentado el señor Intendente de Valparaíso y los Gobernadores de Quillota y Casablanca.

Dióse también lectura á una solicitud de los señores Vicuña Mackenna, Errázuriz y Arteaga, en la que piden se tomen en consideración los documentos que acompañan relativos á la reclamación pendiente,

La Comisión Conservadora continuó ocupándose en el referido asunto.

El señor Huneeus observó que, en vista de los documentos que se habían leído, era menester pronunciarse sobre dos cuestiones previas: la primera acerca de la competencia de la Comisión suscitada en el informe del Intendente de Valparaíso, y la segunda sobre la prórroga de plazo para informar pedida por ese funcionario y los Gobernadores de Quillota y Casablanca.

Agregó Su Señoría que, después de las explicacioues dadas en el primero de dichos informes, debía desecharse el cargo relativo á la soltura de un asesino cogido en delito infraganti.

La Comisión convino en esto último por unanimidad.

El señor Barros Morán opinó en seguida por que no había necesidad de dos informes, debiendo continuarse la discusión del asunto en debate.

El señor Reyes sostuvo la conveniencia de oír nuevamente á dichos funcionarios, haciendo presente que esa medida no embarazaba la acción de la Cámara de Diputados ni lastimaba derecho alguno.

Á segunda hora usó de la palabra el señor Vicepresidente para manifestar que las medidas impugnadas podían apreciarse de distinto modo, atendidas las circunstancias en que se dictaron y que la ampliación de plazo para informar sólo importaba dejar á los referidos funcionarios sometidos á la acción más eficaz de otra autoridad, agregando otras consideraciones en apoyo de la prórroga indicada.

El señor Videla se adhirió á las observaciones de los señores Vicepresidente y Reyes, sosteniendo que la concesión de un nuevo plazo era un acto de justicia y lógica, atendidos los procedimientos observados con los reclamantes.

El señor Reyes, después de insistir en sus observaciones, propuso se concediera el plazo de ocho días para que los funcionarios acusados presentaran los documentos justificativos de su defensa.

El señor Covarrubias adujo algunas consideraciones para manifestar los inconvenientes que presentaba la indicación del señor Reyes y las ventajas que resultarían de pronunciarse desde luego sobre la presente cuestión. Con tal objeto propuso que la Comisión Conservadora acordara reunir todos los antecedentes de la materia para pasarlos á la Cámara de Diputados.

El señor Vicepresidente modificó dicha indicación en el sentido

de que expresara que la premura del tiempo no permitía á la Comisión Conservadora resolver sobre la reclamación pendiente.

Votada la indicación del señor Covarrubias, enmendada por el señor Vice-Presidente, resultó aprobada.

Los señores Matte, Barros Morán, Hunecus y Balmaceda pidieron se hiciera constar en el acta su voto negativo al precedente acuerdo.

Agregó el último que no había contestado las observaciones hechas por los señores Vicepresidente y Covarrubias, con el fin de llegar á un resultado definitivo en la presente sesión.

Se acordó, por último, dar publicidad á las actas y demás antecedentes de la materia y reunirse nuevamente el sábado próximo á las 7 P. M.

Se levantó la sesión.—BLEST GANA.—*M. Campino*, secretario.

FIN DE LOS ANEXOS

ÍNDICE

CON EXPRESIÓN DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS EN ESTE VOLUMEN

PÁGS.

ANTECEDENTES OFICIALES DE ESTA PUBLICACIÓN:

Acuerdo del Consejo de Instrucción Pública que propone publicar por cuenta del Supremo Gobierno las Obras del señor don Jorge Huneeus. 5

Comunicación de este acuerdo á los señores don Jorge, don Roberto y don Antonio Huneeus. 6

Contestación de estos señores. 7

Decreto del Supremo Gobierno que encarga á los mismos señores la publicación oficial de ellas. 8

PROGRAMA DE ESTA PUBLICACIÓN. 9

ADVERTENCIA sobre las agregaciones hechas á la primera edición de LA CONSTITUCIÓN ANTE EL CONGRESO 11

LA CONSTITUCIÓN ANTE EL CONGRESO, Ó SEA COMENTARIO POSITIVO DE LA CONSTITUCIÓN CHILENA

PREFACIO DE LA PRIMERA EDICIÓN.—Objeto y título de este libro. 15

PÁGS.

Lección preliminar al estudio del Derecho Constitucional Positivo y Comparado. 19
Sucinta reseña histórica de la Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 15 de Mayo de 1833. . . . 49
Certificado de autenticidad del Texto Constitucional, de la edición de 1877. (Diciembre de 1874). 57

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

CAPÍTULO PRIMERO (suprimido).—*Del Territorio*. 59
Artículo primero.—Desmembraciones y adquisiciones de Territorio. 59
CAP. II (I).—*De la forma de Gobierno*. 63
Arts. 2.° y 3.° (1.° y 2.°). 63
Art. 4.° (3.°)—El sufragio es un cargo público.—Derecho de resistencia. 66
CAP. III (II).—*De la Religión*. 68
Art. 5.° (4.°).—Examen de su primera parte. 68
Examen de su segunda parte. 71
Ley Interpretativa del artículo 5.° (4.°). 73
CAP. IV (III).—*De los chilenos*. 76
Art. 6.° (5.°).—Inciso 1.° 77
Inc. 2.°—Para que el hijo de *chileno* sea reputado como tal, ¿es menester que el padre lo sea por *nacimiento?* . . . 79
¿Basta el *solo* hecho del avecindamiento para adquirir el carácter de chileno? 79
La última disposición de este inciso, ¿es aplicable al hijo de *madre* chilena y de padre extranjero? 80
Inc. 3.°—Consideraciones generales. 81
¿Puede pedirse Carta de Ciudadanía por medio de apoderado? 82
Inc. 4.°—La concesión de Ciudadanía por gracia, ¿presupone servicios prestados al país? 83
Las concesiones de Ciudadanía por gracia, ¿son materia de Ley? 84

PÁGS.

Art. 7.º (6.º).—Varias cuestiones. 85
Art. 8.º (7.º). 86
¿Dentro de qué plazos puede dictarse la Ley á que se refiere el inciso 1.º de este artículo? 87
La circunstancia de saber leer y escribir, ¿importa presunción de que se tiene la renta requerida para calificarse? . . . 88
¿Pueden calificarse las *mujeres?* 89
¿Pueden calificarse los *regulares?* 90
Art. 9.º (suprimido). 90
Art. 10 (8.º).—Inciso 1.º 92
Inc. 2.º 93
Inc. 4.º (3.º). 94
Art. 11 (9.º). 94
Aceptación de empleos de Gobiernos extranjeros. 95
Pérdida de la Ciudadanía. 95
Rehabilitación por el Senado. 99
CAP. V (IV).—*Derecho Público de Chile.*—Artículo 12 (10). . 97
Consideraciones generales. 99
Inciso 1.º—Igualdad ante la Ley. 102
Inc. 2.º—Admisión á empleos. 104
Inc. 2.º—Reparto de Contribuciones. 105
Inc. 4.º—Libertad individual. 106
Derecho de asilo. 108
Inc. 5.º—Inviolabilidad de la propiedad. 108
La expropiación ¿puede decretarse sólo á beneficio del *Estado?* 110
¿Pueden dictarse Leyes *generales* de expropiación?. . . . 112
¿Puede la Ley establecer *servidumbres* á favor del Estado?. . 114
¿Es inviolable el *trabajo?*. 115
¿Quién paga el honorario de los *hombres buenos?*. 115
Alcance de la indemnización que debe pagarse al expropiado. 116
Inciso 6.º. 116
Reunión. 117
Asociación. 118
Petición. 118

PÁGS.

Libertad de enseñanza. 120
Inc. 7.°—Libertad de imprenta. 121
CAP. VI (V).—*Del Congreso Nacional.* 123
Art. 13 (11).—Consideraciones generales. 123
Arts. 14, 15, 16 y 17 (12, 13, 14 y 15). 126
Alcance de la inviolabilidad asegurada á los miembros del Congreso. 127
¿Desde cuándo principia á gozarse?. 127
El antiguo estado de sitio ¿suspendía esa inviolabilidad?. . 128
¿Puede una Cámara votar proposiciones de censura contra sus miembros?. 129
¿Puede imponerles multas?. 130
¿De qué antecedente debe partir una Cámara para declarar que hay lugar á formación de causa contra uno de sus miembros? 131
De la Cámara de Diputados.—Artículos 18 y 19 (16 y 17). . 133
Sistemas de elección directa. 134
Diversas cuestiones. 137
Art. 20 (18). 140
Art. 21 (19). 140
¿Pueden ser Diputados los calificados que no tuvieren veinticinco años si son solteros? 141
Art. 22 (20). 142
Art. 23 (21). 143
Consideraciones generales sobre Incompatibilidades. . . . 143
Regulares y Párrocos. 146
Obispos. 146
Magistrados de Tribunales Superiores. 147
Intendentes y Gobernadores. 149
Sólo los chilenos por *domicilio* necesitan Carta de Naturalización para poder ser elegidos. 149
¿Qué se entiende por nombramiento *exclusivo* del Presidente de la República para los efectos del último párrafo de este artículo?. 151

PÁGS.

De la Cámara de Senadores.—Arts. 24, 25 y 26 (22, 23 y 24). 154
Examen de las reformas introducidas en la organización del Senado desde 1874. 155
Art. 27 (25). 165
¿Puede elegirse Senador reemplazante de un suplente que *pasará* á ser propietario? 166
Art. 32 (26). 167
¿Se aplica á las *faltas* el inciso 3.º de este artículo? 168
Atribuciones del Congreso y especiales de cada Cámara.—Artículo 36 (27). 170
¿Qué se entiende por atribuciones exclusivas del Congreso y cuáles son ellas? 171
Primera atribución.—Aprobar ó reprobar las Cuentas de Inversión. 173
Segunda atribución.—Aprobar ó reprobar la propuesta de declaración de guerra. 174
¿En qué momento debe ejercerse esta atribución? 175
Tercera, cuarta y quinta atribuciones. 176
Sexta atribución.—Su ejercicio es materia de Ley. 177
Comparación de la nueva con la antigua parte 6.ª del artículo 36 (27) referente á facultades extraordinarias. 177
Dictada una Ley por el Ejecutivo, en uso de la autorización que antes ¿podía otorgarle el Congreso, podía aquél modificar dicha Ley por sí solo antes de vencido el plazo de la autorización? 182
Art. 37 (28). 182
Inc. 1.º—Importancia de la Ley de Contribuciones. . . 184
¿Puede el Congreso negar las Contribuciones? 184
¿Es delegable la facultad de imponerlas? 185
Posibilidad de implantar el sistema constitucional de Contribuciones. 186
Diversa naturaleza de las Leyes sobre Contribuciones y su duración. 186
Iniciativa de la Cámara de Diputados. 188

PÁGS.

¿Deben detallarse las Contribuciones en la Ley que autoriza su cobro? 190
¿Se refiere también á las Contribuciones Municipales? . . 193
¿Se refiere á las bulas de cruzada y de carne? 197
Inc. 2.º.. 198
Primera cuestión.—¿Cómo debe formarse el Presupuesto? . 199
Segunda cuestión.—¿Es vetable el Presupuesto? 202
Tercera cuestión.—El Presupuesto anual de los gastos de la Administración Pública, ¿es una *sola* Ley ó un conjunto de tantas Leyes cuantos son los ítems que comprende?. . . 203
Cuarta cuestión.—¿Pueden suprimirse, disminuirse ó aumentarse en la discusión del Presupuesto las partidas ó ítems referentes á empleos públicos creados por Leyes anteriores y de efectos permanentes, y las relativas á los sueldos asignados por esas Leyes á dichos empleos? 209
Quinta cuestión.—La Ley á que se refiere el art. 155 (146) ¿es *permanente* ó sólo *complementaria* del Presupuesto? . 223
Sexta cuestión.—La inversión de las sumas consultadas en los Presupuestos ¿es *obligatoria* ó *facultativa* para el Ejecutivo?. 230
Séptima cuestión.—¿Pueden las Cámaras negarse á discutir los Presupuestos hasta que se cambie el Ministerio? . . 232
Inc. 3.º. 233
Incs. 4.º, 5.º y 6.º. 236
Inc. 7.º. 236
Inc. 8.º. 236
Inc. 9.º. 237
Inc. 10. 237
¿Á qué empleos se refiere este inciso? 237
Pensiones. 241
Honores públicos. 242
Inc. 11. 243
Inc. 12. 246
Art. 38 (29). 246

PÁGS.

Primera atribución. 247
¿Qué se entiende por calificar *elecciones* y calificar *poderes?* . 248
Segunda atribución. 254
Consideraciones generales. 255
Acusación contra miembros de la Comisión Conservadora. . 256
¿Dentro de qué término puede la Cámara de Diputados acusar á un Intendente?. 256
¿Qué se entiende por *infracción de la Constitución* para los efectos de las acusaciones contra Intendentes? 259
¿Pueden votar las Cámaras proposiciones de *censura* contra Intendentes ó Gobernadores. 260
¿Puede la Cámara de Diputados acusar ante el Senado á un Gobernador, á un Juez de Letras, etc.? 261
¿Qué se entiende por *notable abandono de deberes?* 362
Procedimientos de las acusaciones contra Intendentes, etc. . 266
Facultades de las Comisiones que nombran las Cámaras.. . 275
Art. 39 (30). 283
El inciso 3.º de este artículo ¿se refiere á los Obispos *in partibus?* 284
De la formación de las Leyes.—Art. 43 (41).. 281
Consideraciones generales. 285
Iniciativa de la Cámara de Diputados en las Leyes sobre Contribuciones.. 287
Leyes sobre Reforma de la Constitución.. 291
Art. 41 (32). 292
Definiciones. 292
¿Qué importancia tiene la frase *en el período de aquella sesión*, empleada en el artículo 41 (32)? 293
Aplazamiento indefinido de la discusión de los Proyectos de Ley. 305
Art. 42 (33). 308
Arts. 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 (34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40). 317
Primer caso.—Aprobación de un Proyecto de Ley por el Presidente de la República. 319

PÁGS.

Segundo caso.—Devolución desechándolo en el todo.. . . 320
Tercer caso.—Devolución con correcciones ó modificaciones. 323
¿Á qué reglas debe sujetarse la reconsideración del Proyecto en este último caso? 325
Art. 50 (41). 325
Art. 51 (42). 331
Primera cuestión.—¿Puede la Cámara de origen subenmendar las enmiendas introducidas en un Proyecto de Ley por la Cámara revisora? 331
Segunda cuestión.—¿Qué suerte corre un Proyecto de Ley que contiene varias disposiciones, cuando respecto de una ó más de ellas no hay acuerdo entre las dos Cámaras, habiéndolo respecto de las otras? 338
Tercera cuestión.—Las *supresiones* acordadas en un Proyecto de Ley por la Cámara revisora ¿se rigen por las reglas que establece el artículo 51 (42)? 346
De las sesiones del Congreso.—Artículo 52 (43). 350
Discurso presidencial. 350
Contestación al discurso presidencial. 351
¿Pueden las Cámaras celebrar sesión ordinaria no prorrogada el día 1.º de Septiembre? 354
Art. 53 (44). 355
Significado de las palabras *con exclusión de todo otro* que emplea el artículo 53 (44). 356
Significado de las palabras *los negocios*, que emplea el mismo artículo y alcance de las facultades *legislativas* de las Cámaras en sesiones extraordinarias. 364
Art. 54 (45). 368
Art. 55 (46). 369
Art. 56 (47). 370
De la Comisión Conservadora.—Artículos 57 y 58 (48 y 49). 374
Día de elección de los miembros de la Comisión Conservadora. 376

PÁGS.

¿Pueden ser elegidos para esa Comisión los Senadores ó Diputados suplentes? 377
¿Puede la Comisión Conservadora enmendar ó corregir resoluciones judiciales? 378
Reclamación ante la Comisión Conservadora en Mayo de 1876. 393
Naturaleza de las atribuciones de la Comisión Conservadora. 395
Inc. 3.° del artículo 58 (49). 397
Inc. 4.° del mismo. 397
Inc. 5.° 398

ANEXOS

Anexo núm. 1.—Primer discurso sobre la Ley Interpretativa del artículo 5.° (4.°), en 1865. 401
Anexo núm. 2.—Segundo discurso sobre la misma Ley interpretativa, en 1865. 405
Anexo núm. 3.—Discurso sobre la necesidad de la reforma del artículo 5.° (4.°), en 1865. 408
Anexo núm. 4.—Informe de la mayoría de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre la reforma del mismo artículo, en 1874. 425
Anexo núm. 5.—Discurso sobre el artículo 9.° (suprimido) de la Constitución, en 1877. 430
Anexo núm. 6.—Discurso sobre la libertad de enseñanza, en 1873.. 435
Anexo núm. 7.—Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre el desafuero de un señor Diputado, en 1875. 442
Anexo núm. 8.—Legislación Electoral de Chile. 449
Anexo núm. 9 —La Ley Electoral de 9 de Enero de 1884. (Notas redactadas con sujeción estricta á las ideas del señor don Jorge Huneeus). 463

PÁGS.

Anexo núm. 10.—Discurso sobre el inciso 2.º del artículo 37 (hoy 28), en 1888. 476
Anexo núm. 11.—Discurso referente á acusaciones contra Intendentes de Provincia, en 1864. 479
Anexo núm. 12.—Consulta sobre la acusación á la Corte Suprema, en 1868. 491
Contestación á dicha consulta. 492
Anexo núm. 13.—Discurso referente á la facultad de las Cámaras para nombrar Comisiones, en 1873. 501
Anexo núm. 14.—Discurso referente al Proyecto de Ley sobre Contribuciones, en 1884. 504
Anexo núm. 15.—Sesiones de la Comisión Conservadora, en Mayo de 1876. 509

FIN DEL TOMO PRIMERO